

## Einzelfragen zur Akteneinsicht der Abgeordneten nach Art 56 LV

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2021). *Einzelfragen zur Akteneinsicht der Abgeordneten nach Art 56 LV*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/17). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71821-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Einzelfragen zur Akteneinsicht der Abgeordneten nach Art. 56 LV**

- Einsicht in Akten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte**
- Einsicht in Akten der Finanzbehörden**
- Akteneinsicht in laufende Verfahren**
- Verfassungsprozessuale Durchsetzung**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 26. Januar 2021

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme .....	5
I.	Akteneinsicht nach Art. 56 Abs. 3, 4 LV .....	5
1.	Akteneinsicht als zentrales Element parlamentarischer Informations- und Kontrollrechte.....	5
2.	Akten und sonstige amtliche Unterlagen .....	7
3.	Behörden und Dienststellen .....	8
a)	Begriff der Behörde .....	8
b)	Staatsanwaltschaft als der Landesregierung nachgeordnete Behörde .....	9
aa)	Staatsanwaltschaften als Teil der Exekutive.....	10
bb)	Einsichtnahme in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten umstritten .....	10
(1)	Verfassungsgerichtshof Berlin.....	10
(2)	Verfassungsgerichte anderer Bundesländer, insbesondere Bayerischer Verfassungsgerichtshof .....	11
(3)	Bundesverwaltungsgericht .....	12
(4)	Stellungnahme .....	13
c)	Gerichtsbarkeit, Finanzverwaltung .....	16
4.	Laufende Verfahren.....	16
a)	Administratives Handeln als Zuordnungsobjekt der Akteneinsicht.....	17
b)	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	18
c)	Funktionsstörung der Verwaltung.....	20
d)	Stellungnahme .....	21
e)	Zwischenergebnis .....	25
5.	Verhältnis des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV zu bundesrechtlichen Verfahrensnormen.....	25
a)	Bundesverfassungsgericht.....	25
b)	Verfassungsgericht Brandenburg.....	29
c)	Verfassungsgerichte anderer Bundesländer .....	31
d)	Bundesgerichtshof .....	32
e)	Stellungnahme .....	33
aa)	§§ 474 ff. Strafprozessordnung .....	35
(1)	Kompetenz des Landesverfassungsgebers .....	36

(2)	Keine Kollision mit einer Regelung der StPO .....	36
(3)	Kein Ausschluss des Akteneinsichtsrechts aufgrund des abschließenden Charakters der Regelungen der StPO .....	39
(4)	Zwischenergebnis .....	42
bb)	§ 30 Abgabenordnung .....	42
(1)	Akteneinsicht als Eingriff in das Steuergeheimnis.....	42
(2)	Keine Rechtfertigung nach § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO .....	44
(3)	Rechtfertigung nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO .....	44
(a)	Bundesverfassungsgericht zum Flick- Untersuchungsausschuss.....	44
(b)	Konsequenzen der Änderung des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO: „Bundesgesetz“ .....	46
(c)	Landesverfassungsrechtliche Durchbrechung des Steuergeheimnisses .....	47
(d)	Verfassungskonforme Auslegung von Bundesrecht und Grundsatz der Bundestreue .....	49
(e)	Reichweite der Auslegungsmaxime.....	51
(f)	§ 30 Abs. 4 AO sperrt Akteneinsichtsrecht nicht.....	52
(4)	Zwischenergebnis .....	52
6.	Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts, Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV .....	52
a)	Ablehnung bereits nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV .....	53
b)	Öffentliche Interessen .....	54
c)	Private Interessen .....	55
d)	Geheimhaltung.....	57
II.	Durchsetzung der Akteneinsicht im Verfassungsprozess .....	57
1.	Organstreitverfahren und Rechtsschutzgarantie .....	57
2.	Einstweilige Anordnung .....	58
III.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen .....	58
1.	Zu den Fragen 1 und 6: Bezugsobjekte des Akteneinsichtsrechts .....	58
2.	Zu Frage 2: Laufende Verfahren .....	59
3.	Zu den Fragen 3 und 4: Bedeutung des § 480 StPO für das Akteneinsichtsrecht .....	59
4.	Zu den Fragen 5 und 7: Bundesrechtliche Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts.....	60
5.	Zu den Fragen 8 und 9: Prozessuales.....	61

## **A. Auftrag**

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist um die Begutachtung folgender Fragestellungen gebeten worden:

1. Auf welche Akten und sonstige amtliche Unterlagen bezieht sich das Akteneinsichtsrecht der Mitglieder des Landtages nach Art. 56 Abs. 3 der Landesverfassung (LV)? Sind davon auch Akten der Finanzämter und solche von Staatsanwaltschaft und Rechtsprechung in Strafsachen erfasst?
2. Gibt es einen Unterschied im Hinblick auf die Möglichkeit der Verweigerung der Akteneinsicht, wenn Einsicht in noch nicht abgeschlossene Vorgänge begehrt wird oder sind solche Fälle genauso zu behandeln wie bereits abgeschlossene Verfahren?
3. Welche Bedeutung hatte vor der Änderung der Strafprozessordnung im Jahr 2019 überhaupt der § 480 StPO a. F. für das Akteneinsichtsrecht von Mitgliedern des Landtages Brandenburg, soweit sich das Einsichtsbegehren auf Akten der Staatsanwaltschaft und Justiz bezog?
4. Wie ist die Rechtslage nunmehr, das heißt nach umfassender Änderung des § 480 StPO, zu beurteilen, wenn Landtagsabgeordnete Einsicht in Akten der Staatsanwaltschaft (z. B. in Ermittlungsverfahren) oder in Akten der Strafgerichte begehren?
5. Kann insoweit einfaches Bundesrecht verfassungsrechtliche Regelungen aus Brandenburg, namentlich das Recht eines Mitglieds des Landtages auf Akteneinsicht, einschränken?
6. Besteht in der rechtlichen Bewertung der Zulässigkeit eines Akteneinsichtsbegehrens nach Art. 56 Abs. 3 LV ein Unterschied, ob sich ein solches auf Ermittlungs- und Strafverfahren oder aber auf solche aus sonstigen Verfahren vor brandenburgischen Gerichten bezieht?
7. Sofern die Einsichtnahme aufgrund der Vorschriften der Strafprozessordnung in Strafakten nicht (mehr) für Mitglieder des Landtages möglich ist, schließt sich die Frage an, ob dies bundesweit gilt, das heißt, ob kein Mitglied eines Landesparlaments oder des Bundestages außerhalb eines bestimmten Ausschusses mehr Einsicht in Strafakten nehmen kann. Wie

ist diese beschränkte Akteneinsicht vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und der verfassungsmäßigen Aufgabe des Parlaments zur Kontrolle von Maßnahmen der Exekutive zu sehen? Bestehen insoweit verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Reichweite bzw. die Rechtmäßigkeit der einschlägigen Regelungen der Strafprozessordnung?

8. Wie ist es vor dem Hintergrund des Gebots des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG zu beurteilen, dass zwar nach der Verfassung des Landes Brandenburg bei Ablehnung eines Akteneinsichtsbegehrens durch die Landesregierung die Möglichkeit des Organstreitverfahrens besteht, aber mit einem solchen lediglich die nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit begehrt, also ein Anspruch auf Akteneinsicht aus der Verfassung gerade nicht vor dem Landesverfassungsgericht eingeklagt, das heißt durchgesetzt, werden kann?

9. Wäre ein Eilverfahren im Hinblick auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Ablehnung eines Akteneinsichtsbegehrens vor dem Landesverfassungsgericht Brandenburg zulässig?

## **B. Stellungnahme**

Die Fragen 1 bis 7, die sich auf die Voraussetzungen und Modalitäten der Einsichtnahme in Akten der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und der Finanzämter nach Art. 56 Abs. 3, 4 LV beziehen und für die im Wesentlichen einheitliche Maßstäbe gelten, werden im ersten Teil des Gutachtens zusammengefasst behandelt (I.). In einem zweiten Teil werden die beiden verfassungsprozessualen Fragen 8 und 9 beantwortet (II.).

### **I. Akteneinsicht nach Art. 56 Abs. 3, 4 LV**

#### **1. Akteneinsicht als ein zentrales Element parlamentarischer Informations- und Kontrollrechte**

Das Verfassungsgericht Brandenburg (VerfG Bbg) hat wiederholt den hohen Wert herausgestellt, den die Landesverfassung den parlamentarischen Informationsrechten nach Art. 56 zumisst: Hiernach kommt dem von Art. 56 Abs. 3 LV gewährten Anspruch auf Vorlage von Akten und Unterlagen die Funktion zu, dem einzelnen Abgeordneten den Zugang zu Informationen zu gewährleisten, die er zur effektiven Mitwirkung an den Aufgaben des Parlaments benötigt, wozu das Gericht die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung

sowie die Kontrolle der Exekutive zählt.<sup>1</sup> Die Kontrollfunktion des Parlaments hebt das Gericht besonders hervor: Das parlamentarische Regierungssystem werde auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung geprägt, wodurch der Grundsatz der Gewaltenteilung als ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip der Landesverfassung verwirklicht werde. Dieser gebiete „gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben“.<sup>2</sup> Der Landesverfassungsgeber sei daher bestrebt gewesen, „einem zwischen Exekutive und Legislative und insbesondere zwischen Exekutive und Opposition zu beobachtenden informationellen Ungleichgewicht mit der Einräumung möglichst umfassender Informationsrechte jedes einzelnen Abgeordneten entgegenzuwirken.“<sup>3</sup> Wegen dieses Ziels komme „in Zweifelsfällen dem Informationsinteresse des Abgeordneten das höhere Gewicht zu.“<sup>4</sup>

Insbesondere das Aktenvorlagerecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV wird vom VerfG Bbg als ein bedeutsames Element der parlamentarischen Kontrolle hervorgehoben: Mit ihm stehe „dem einzelnen Abgeordneten gegenüber der Landesregierung eine herausgehobene Kontrollbefugnis zur Seite. Das Vorlagerecht ist – neben dem Zugangsrecht (Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV) und den Minderheitenrechten (Art. 55 Abs. 2, 66 Abs. 1, 70 Abs. 2 Satz 2 und 3, 72 Abs. 1 LV) – zentrale Vorschrift der Landesverfassung für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit und dient einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle ... Das durch die Landesverfassung angelegte System der parlamentarischen Kontrolle, die nicht nur durch das Plenum, sondern insbesondere auch durch den einzelnen Abgeordneten erfolgt ..., erfordert, den Kontrollbefugnissen größtmögliche Effizienz zu verleihen ... Das Kontrollrecht des einzelnen Abgeordneten aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV besteht aufgrund des Individualrechtscharakters unabhängig von den Rechten des Plenums. Es gewährleistet – im

---

<sup>1</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 20.

<sup>2</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 128, unter Bezugnahme auf Judikatur des BVerfG.

<sup>3</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 128.

<sup>4</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 128, m.w.N. seiner Rechtsprechung.

Textvergleich mit Art. 38 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Grundgesetz (GG) diesen erheblich übersteigend – eine umfassende Kontrolle und schließt neben der durch den Wortlaut verbürgten Aktenvorlage auch die Akteneinsicht ein.“<sup>5</sup>

Die parlamentarische Kontrolle der Exekutive ist somit das Herzstück des den Abgeordneten von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gewährten Akteneinsichtsrechts; hierneben dient es aber auch der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben der Beratung und Beschlussfassung, die eine „informativische“ Akteneinsicht des Abgeordneten, gerichtet nicht auf die Kontrolle der Regierung, sondern auf den aufgabenbezogenen Erkenntnisgewinn, rechtfertigt<sup>6</sup>.

## **2. Akten und sonstige amtliche Unterlagen**

Zuerst ist zu prüfen, ob staatsanwaltschaftliche, gerichtliche und Verfahrensakten der Steuerverwaltung Akten i.S.d. Art. 56 Abs. 3 LV darstellen.

Als Akte wird gemeinhin „eine sachlich zusammengehörige Sammlung von Dokumenten, die den Verlauf einer bestimmten Sache erkennen lässt“<sup>7</sup> verstanden. In Akten wird „der Stand und die Bearbeitung der einzelnen Verwaltungsvorgänge dokumentiert“.<sup>8</sup> Nicht zu den Akten rechnen prinzipiell u.a. solche Unterlagen, die als vorbereitende, vorläufige Notizen des Bearbeiters entstehen und nicht in den Dienstgang gelangen.<sup>9</sup>

Das Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 LV besteht unabhängig von der jeweiligen Materie und Behörde,<sup>10</sup> und das VerfG Bbg legt der Verfassungsbestimmung in ständiger Rechtsprechung ein weites Verständnis des Begriffs der Akten und sonstigen amtlichen Un-

---

<sup>5</sup> VfG Bbg, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. 6/04, B. II. 2., <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de>; bestätigt durch VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06, juris, Rn. 26 f., und VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 125 f.

<sup>6</sup> *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 201.

<sup>7</sup> *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 21 Rn. 16.

<sup>8</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 199; vgl. auch *Warg*, Der Begriff der Akte und ihre Vorlage im Strafverfahren, NJW 2015, S. 3195, 3195 f. m.w.N.

<sup>9</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 200; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 56 Ziff. 3.

<sup>10</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. 6/04, B. II. 2. a, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>.



terlagen zugrunde: Dieser sei nach der vom Verfassungsgeber bewusst umfassend angelegten Ausgestaltung der Bestimmung<sup>11</sup> nicht auf die Vorlage von „Akten“ beschränkt, sondern beziehe auch sonstige amtliche Unterlagen ein; erfasst würden prinzipiell alle Informationen, unabhängig von ihrer Form,<sup>12</sup> z.B. auch eine ministerielle Leitungsvorlage.

Von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV werden damit prinzipiell auch Akten (und sonstige amtliche Unterlagen) erfasst, die bei den Staatsanwaltschaften<sup>13</sup> und den (Straf-)Gerichten sowie bei der Finanzverwaltung geführt werden.

### **3. Behörden und Dienststellen**

Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV bezieht sich auf Behörden und Dienststellen des Landes und damit auf die Verwaltungsorganisation des Landes, die alle Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung umfasst.<sup>14</sup> Zu prüfen ist, ob Staatsanwaltschaften, (Straf-)Gerichte und die Steuerverwaltung Behörden im Sinne des Art. 56 Abs. 3 LV sind.

#### **a) Begriff der Behörde**

Der Begriff der Behörde wird unterschiedlich verwendet, ein einheitlicher Behördenbegriff existiert nicht, auch nicht in der Landesverfassung selbst<sup>15</sup>. Nach § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz Brandenburg (VwVfGBbg) ist Behörde jede Stelle, die eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.<sup>16</sup> Das BVerfG qualifiziert eine Behörde als eine „in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“<sup>17</sup> Das Bundesverwaltungsgericht qualifiziert als Behörde

---

<sup>11</sup> Das Gericht verwies hierzu auf das Protokoll der 12. Sitzung des Verfassungsausschusses, UA II, vom 12. November 1991, Dokumentation zur Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, S. 983.

<sup>12</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 132, m.w.N.; vgl. auch *Breidenbach/Kneifel-Haverkamp*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 21 Rn. 31.

<sup>13</sup> Zur Herausgabepflicht von staatsanwaltschaftlichen Akten an einen Untersuchungsausschuss vgl. etwa VG Magdeburg, Beschl. vom 24. Febr. 2020, Az. 9 B 53/20, juris, Rn. 36 ff.

<sup>14</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 179; *Breidenbach/Kneifel-Haverkamp* (Fn. 12), § 21 Rn. 31.

<sup>15</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 177, 178.

<sup>16</sup> Die Behörden des Landes Brandenburg werden in §§ 5 ff. Landesorganisationsgesetz (LOG) definiert und in dem nach § 10 LOG anzulegenden Behördenverzeichnis aufgeführt.

<sup>17</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvF 1/58, juris, Rn. 134.

i.S.d. Informationsfreiheitsgesetzes (IfG) „jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt“; dieser Behördenbegriff sei „funktioneller Natur“.<sup>18</sup>

Das VerfG Bbg legt den Begriff der Behörde, der „sowohl in einem weiten, Verfassungsorgane einschließenden, als auch in einem engeren organisationsrechtlichen, die Gerichts- und Verwaltungsbehörden unter Ausschluß der Verfassungsorgane bezeichnenden Sinne gebraucht“ werde,<sup>19</sup> funktional nach Maßgabe der dem Art. 56 Abs. 3 LV zukommenden Zielstellung – der Gewährleistung der Information des Abgeordneten (s.o. 1.) – aus<sup>20</sup> und begründet etwa die Behördeneigenschaft eines Landesministeriums wie folgt: Das von der Norm bezweckte Ziel einer Mitwirkung des Abgeordneten an der dem Parlament obliegenden Kontrolle der Regierung, der insbesondere bei etwaigen Missständen besondere Bedeutung zukomme, werde nur dann erreicht, wenn der Abgeordnete grundsätzlich auch in Vorgänge Einblick nehmen könne, die im Zusammenhang mit Regierungsgeschäften stehen.<sup>21</sup>

Die juristische Literatur folgt dem VerfG Bbg: Der Behördenbegriff des Art. 56 Abs. 3 LV sei weit gefasst und dazu bestimmt, eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen.<sup>22</sup>

#### **b) Staatsanwaltschaft als der Landesregierung nachgeordnete Behörde**

Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV sieht vor, dass das Verlangen der Akteneinsicht an die Landesregierung (bzw. den Landesrechnungshof) zu richten ist. Die Landesregierung ist einzige Adressatin des Begehrens, der Abgeordnete ist daran gehindert, sich an die jeweilige Behörde oder Dienststelle selbst zu wenden. Grund hierfür ist, dass die Landesregierung gegenüber dem Landtag die politische Verantwortung für das eigene und das Handeln der ihr nachgeordneten Verwaltung trägt. Die Landesregierung befindet dementsprechend auch eigenverantwortlich über das Begehren und über das Vorliegen etwaiger Ablehnungsgründe. Das

---

<sup>18</sup> BVerwG, Urt. vom 28. Febr. 2019, Az. 7 C 23/17, juris, Rn. 15 m.w.N.

<sup>19</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 20.

<sup>20</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 20.

<sup>21</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 20; bestätigt in VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 131.

<sup>22</sup> Lieber (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 3.2, „Dienststellen“ sind dabei unselbständige Einrichtungen des Landes; vgl. auch Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 179.

Akteneinsichtsrecht bezieht sich daher prinzipiell<sup>23</sup> auf Behörden, die der Landesregierung „nachgeordnet“<sup>24</sup> sind.

#### **aa) Staatsanwaltschaften als Teil der Exekutive**

Die Staatsanwaltschaften gehören zur Exekutive, obgleich sie in die Justiz eingegliedert sind<sup>25</sup> (§ 147 Gerichtsverfassungsgesetz – GVG); die Staatsanwaltschaft ist dem Geschäftsbereich des Justizministeriums zugeordnet.<sup>26</sup> Die juristische Literatur rechnet die Staatsanwaltschaften wegen dieser Einordnung in die Landesverwaltung im Sinne des Landesorganisationsrechts „uneingeschränkt“<sup>27</sup> dem Behördenbegriff des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV zu.<sup>28</sup>

#### **bb) Einsichtnahme in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten umstritten**

##### *(1) Verfassungsgerichtshof Berlin*

Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof Berlin (VerfGH Bln) erst jüngst geurteilt, das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten nach der Berliner Verfassung beziehe sich nicht auf strafrechtliche Ermittlungsakten, da die Staatsanwaltschaft nach Systematik und Entstehungsgeschichte des Art. 45 Abs. 2 Verf Bln keine „Verwaltung“ im Sinne der Norm sei.<sup>29</sup> Die Staatsanwaltschaft sei zwar eine Behörde, die auch Verwaltungsaufgaben wahrnehme, aufgrund der ihr gemeinsam mit den Gerichten obliegenden Aufgabe der Justizgewährung

---

<sup>23</sup> Im hier interessierenden Zusammenhang bleiben Fragen der Inanspruchnahme privatrechtlich organisierter Einrichtungen des Landes unbehandelt.

<sup>24</sup> Vgl. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 202 f.

<sup>25</sup> So zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des Art. 19 Abs. 4 GG für Durchsuchungsanordnungen der Staatsanwaltschaft BVerfG, Urt. vom 20. Febr. 2001, Az. 2 BvR 1444/00, juris, Rn. 49 m.w.N.; für einen Einstellungsbeschluss der Staatsanwaltschaft nach § 153a Abs. 1 StPO ebenso BVerfG, Beschl. vom 5. Nov. 2001, Az. 2 BvR 1551/01, juris, Rn. 10; *Inhofer*, in: Graf, BeckOK GVG, § 147 Rn. 1.

<sup>26</sup> § 5 Abs. 2 LOG, Ziff. III. Nr. 9 der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 7. Mai 2020, GVBl. II/20, Nr. 34.

<sup>27</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 180.

<sup>28</sup> Ebenso, ohne Bezug zu Art. 56 LV allg. *Inhofer* (Fn. 25), § 147 Rn. 1; *Peters*, Der verfassungsrechtliche Vorlageanspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung, NVwZ 2020, S. 1550, 1554: Akten der Staatsanwaltschaft unterliegen in vollem Umfang parlamentarischer Kontrolle.

<sup>29</sup> VerfGH Bln, Beschl. vom 20. Mai 2020, Az. VerfGH 154/19, juris, Rn. 25. Art. 45 Abs. 2 Satz 1 Verf Bln lautet: „Jeder Abgeordnete hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen.“

sei sie der Sache nach aber Organ der Rechtspflege.<sup>30</sup> Sie sei, ohne Gericht zu sein, bei den Gerichten errichtet, um sich an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen und diese zu fördern.<sup>31</sup>

*(2) Verfassungsgerichte anderer Bundesländer, insbesondere Bayerischer Verfassungsgerichtshof*

Die Verfassungen der übrigen Bundesländer kennen ein mit Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV vergleichbares Akteneinsichtsrecht nicht. Mehrere Landesverfassungsgerichte gehen aber in Bezug auf die ebenfalls der parlamentarischen Kontrolle der Regierungen dienenden Untersuchungsausschüsse und deren Beweiserhebungsrechte davon aus, diese umfassten auch staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten.<sup>32</sup> So nimmt der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) an, der Ermittlungsauftrag eines Untersuchungsausschusses, der sich auf die Durchführung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren bezieht, sei nicht auf einen der Kontrolle des Landtages entzogenen Bereich der Exekutive oder der Judikative gerichtet. Die Willensbildung der Regierung, die dem geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterliege, sei erkennbar nicht betroffen; für „staatliche Behörden und Dienststellen“, die „der Staatsregierung und den einzelnen Fachministern hierarchisch nachgeordnet“ seien, existiere „kein dem parlamentarischen Informationsrecht entzogener Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“. Ihr administratives Handeln unterliege „daher der Kontrolle des Landtags in gleichem Maß wie der Fach- oder Rechtsaufsicht des zuständigen Ministers, der für sie parlamentarisch einzustehen hat“. Auch die „rechtlichen Bewertungen und Vorgehensweisen der bayerischen Staatsanwaltschaften bei der Strafverfolgung, insbesondere im Rahmen einzelner Ermittlungsverfahren“, könnten „somit zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden“. Dass „die Staatsanwaltschaften dabei als Organe der Strafrechtspflege tätig“ würden, stehe „der parlamentarischen Kontrolle nicht entgegen“. Denn „trotz ihrer Zugehörigkeit zum Justizbereich“ seien

---

<sup>30</sup> VerfGH Bln, Beschl. vom 20. Mai 2020, Az. VerfGH 154/19, juris, Rn. 26, unter Berufung auf BVerfG, Beschl. vom 31. Aug. 2007, Az. 2 BvR 1681/07, juris, Rn. 5.

<sup>31</sup> VerfGH Bln, Beschl. vom 20. Mai 2020, Az. VerfGH 154/19, juris, Rn. 26, unter Hinweis auf BVerwG, Urt. vom 28. Febr. 2019, Az. 7 C 23.17, juris, Rn. 16.

<sup>32</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 33, 89-91; vgl. auch LVerfG MV, Urt. vom 25. Febr. 2016, Az. LVerfG 9/15, juris, Rn. 53; NdsStGH, Urt. vom 24. Okt. 2014, Az. 7/13, juris, Rn. 70, 115, 121.

„die Staatsanwaltschaften ein weisungsgebundener (Art. 89 BV, §§ 146, 147 GVG) Bestandteil der staatlichen Exekutive“.<sup>33</sup> Sie übten, „auch wenn sie in Einzelfällen über den Fortgang eines Strafverfahrens eigenverantwortlich entscheiden (z. B. nach §§ 153 ff., 170 Abs. 2 StPO), keine rechtsprechende Gewalt im Sinn von Art. 92 GG bzw. Art. 5 BV aus.“<sup>34</sup> Staatsanwälte könnten „sich daher nicht auf eine ‘untersuchungsausschussfeste’ richterliche bzw. richterähnliche Unabhängigkeit berufen“. Dies gelte „selbst dann, wenn sie mit dem Gericht unmittelbar zusammenwirken, wie bei bestimmten Arten der vorläufigen oder endgültigen Verfahrensbeendigung“. Denn auch dabei unterlägen sie „dem Weisungsrecht ihrer vorgesetzten Stellen, sodass sich die parlamentarische Kontrolle darauf ebenfalls erstreckt“.<sup>35</sup> Schließlich unterfielen die Staatsanwaltschaften dem Begriff der Justizbehörden des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG.<sup>36</sup>

### (3) Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), auf das sich der VerfGH Bln beruft, hat angenommen, das Akteneinsichtsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz<sup>37</sup> beziehe sich allein auf die materielle Verwaltungstätigkeit der Behörden und sonstigen Stellen des Bundes; ob eine Verwaltungstätigkeit vorliege, bestimme sich nach materiellen Kriterien in negativer Abgrenzung zu den anderen Staatsfunktionen. Die Staatsanwaltschaft sei zwar unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung Teil der Exekutive, werde sie aber als Organ der Rechtspflege tätig, nehme sie eine andere Staatsfunktion als die der Verwaltung wahr und übe insoweit keine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne aus; sie erfülle nämlich gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege. Einfachrechtlich finde diese Zuordnung ihren Ausdruck etwa in § 141 GVG, wonach bei jedem Gericht eine Staatsanwaltschaft bestehen soll. Auch § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG, wonach

---

<sup>33</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 91, unter Berufung auf BVerfG, Urt. vom 20. Febr. 2001, Az. 2 BvR 1444/100, juris, Rn. 49.

<sup>34</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 91, unter Berufung auf BVerfG, Beschl. vom 5. Nov. 2001, Az. 2 BvR 1551/01, juris, Rn. 10.

<sup>35</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 91; vgl. auch OLG Stuttgart, Beschl. vom 15. Nov. 2012, Az. 4 a VAs 3/12, juris, Rn. 6, 11, 14, 21, zur Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Aktenvorlage ggü. einem Untersuchungsausschuss.

<sup>36</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 102.

<sup>37</sup> § 1 Abs. 1 IFG lautet: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.“

das Amt der Staatsanwaltschaft bei dem Bundesgerichtshof durch einen Generalbundesanwalt und durch einen oder mehrere Bundesanwälte ausgeübt wird, liege dieses Verständnis zugrunde. Die Staatsanwaltschaften seien, ohne selbst Gerichte zu sein, organisatorisch aus der Verwaltung herausgelöst und bei den Gerichten mit der Aufgabe errichtet, sich an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen und diese zu fördern. Werde die Staatsanwaltschaft daher im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens tätig, sei sie Teil der Justiz und nicht Behörde im funktionellen Sinne. Die im Rahmen dieser justiziellen Tätigkeit beim Generalbundesanwalt angefallenen Aktenbestandteile seien damit dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes entzogen. Das BVerwG verwies den Kläger im Ergebnis (sachlich) auf den Auskunftsanspruch nach § 475 StPO. Ob der Bundesjustizminister als Behörde handelt, wenn er im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens eine Weisung an die Generalbundesanwaltschaft erteilt, ließ das BVerwG offen.<sup>38</sup>

#### (4) *Stellungnahme*

Der VerfGH Bln lässt unbeantwortet, warum der Gesichtspunkt der parlamentarischen Kontrolle exekutiven Handelns für die Frage, ob die Staatsanwaltschaft Verwaltung i.S.d. Art. 45 Abs. 2 Verf Bln ist, nicht zu berücksichtigen sein soll.<sup>39</sup> Jedenfalls hat die Entscheidung angesichts der unterschiedlichen Ausgestaltung der jeweiligen Verfassungstexte – Art. 56 Abs. 3 LV bezieht sich nicht auf die „Verwaltung“, sondern auf „Behörden“ – keine Bedeutung für das Verständnis des brandenburgischen Akteneinsichtsrechts und seiner Reichweite.

Sowohl das BVerwG als auch das VerfG Bbg wollen den jeweiligen Behördenbegriff – des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV – dagegen funktionell bestimmen. Das BVerwG betrachtet dabei allerdings die Staatsanwaltschaft allein nach der Art ihrer Tätigkeit und ordnet das von ihr geführte Ermittlungsverfahren deswegen der Justiz zu. Dies

---

<sup>38</sup> BVerwG, Urt. vom 28. Febr. 2019, Az. 7 C 23/17, juris, Rn. 15-17.

<sup>39</sup> Auch mit der Entstehungsgeschichte des Art. 45 Verf Bln ist dies nicht zu erklären. Diese Norm sollte zwar nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nur die in Abschnitt VI der Verfassung geregelte Verwaltung erfassen (hierzu VerfGH Bln, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn 87); das grenzt aber nur in Bezug auf die Gubernative ab. Die Gesetzesbegründung, Drs. 15/5038, S. 4, der Verfassungsänderung sieht denn auch die Strafverfolgung als geschütztes öffentliches Interesse i.S.d. Art. 45 Abs. 2 Verf Bln (hierauf weist auch *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 45 Rn. 6, hin), was aber gedanklich voraussetzen dürfte, dass die Staatsanwaltschaft nicht von vornherein dem Anwendungsbereich der Norm entzogen ist. In Abschnitt VII der Verfassung von Berlin über die Rechtspflege findet die Staatsanwaltschaft jedenfalls keine Erwähnung, sodass auch die systematischen Erwägungen des VerfGH Bln eher kritisch zu bewerten sind.

steht im Einklang mit der Judikatur des Bundesgerichtshofs, wonach die Gewährung von Einsicht in die Akten eines (laufenden)<sup>40</sup> Ermittlungsverfahrens der Strafrechtspflege zuzuordnen ist.<sup>41</sup> Der Grund der durch das BVerwG getroffenen Qualifizierung wird darin zu finden sein, dass das Gericht, nachdem es den Behördenbegriff zunächst allein auf Verwaltungsaufgaben bezieht,<sup>42</sup> die jeweilige staatsanwaltliche Tätigkeit in den Blick nimmt und diese der Exekutive oder der Judikative nach Maßgabe der jeweiligen (Kern-)Funktionen der beiden Staatsgewalten zuordnet (und auf die von Gesetzes wegen erfolgende organisatorische Zuordnung der Staatsanwaltschaft zu den Gerichten abhebt)<sup>43</sup>. Das VerfG Bbg stellt dagegen auf das dem Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV innewohnende Ziel, die Ermöglichung der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive, ab und bestimmt den Behördenbegriff hier nach „funktionell“ (und unterwirft diesem folgerichtig auch Ministerien). Darin unterscheidet sich Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV funktionell vom Zweck des IFG, das nicht auf die politisch-parlamentarische Kontrolle der Exekutive gerichtet ist.

Der Zielstellung des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nach muss die Staatsanwaltschaft „Behörde“ im Sinne der Verfassungsnorm sein, da sie der Justizministerin weisungsunterworfen<sup>44</sup> und diese ihrerseits dem Parlament für die Ausübung ihres Weisungsrechts und (somit) für das staatsanwaltschaftliche Handeln generell politisch verantwortlich ist. Die Staatsanwaltschaft ist demgegenüber gerade auch nicht im Sinne „richterlicher bzw. richterähnlicher Unabhängigkeit“<sup>45</sup> frei von parlamentarischer Kontrolle.<sup>46</sup> Erst kürzlich hat der Europäische Gerichtshof angenommen, die deutschen Staatsanwaltschaften wirkten zwar an der Strafrechtspflege mit, seien zur Objektivität verpflichtet und hätten nicht nur belastende, sondern auch

---

<sup>40</sup> Vgl. VG Magdeburg, Beschl. vom 24. Febr. 2020, Az. 9 B 53/20, juris, Rn. 27; vgl. auch OLG Frankfurt, a.M., Beschl. vom 24. Okt. 2000, Az. 3 VAs 48/00, NStZ-RR 2001, S. 44, 45 m.w.N.

<sup>41</sup> BGH, Beschl. vom 12. Jan. 2001, Az. 2 ARs 355/00, juris, Rn. 6 ff.; ebenso OLG Stuttgart, Beschl. vom 15. Nov. 2012, Az. 4a VAs 3/12, juris, Rn. 6.

<sup>42</sup> Hierzu grundlegend unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers des IFG, wie er in der Gesetzesbegründung Ausdruck fand, BVerwG, Urt. vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1/14, juris, Rn. 12 ff.

<sup>43</sup> Das BVerwG, Urt. vom 28. Febr. 2019, Az. 7 C 23/17, juris, Rn. 16, verweist selbst darauf, dass die Staatsanwaltschaft Teil der Exekutive ist.

<sup>44</sup> §§ 146, 147 GVG, Ziff. III. Nr. 9 Halbsatz 2 der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 7. Mai 2020, GVBl. II/20, Nr. 34: „Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften“, § 11 Abs. 1 Satz 1 LOG.

<sup>45</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 91 m.w.N.

<sup>46</sup> *Glauben*, Private und Justiz als Gegenstand parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NVwZ 2015, S. 1023; vgl. zur Vorlagepflicht nach Art. 30 HmbVerf auch *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 30 Rn. 29.

entlastende Umstände zu ermitteln; da aber der Justizminister nach den §§ 146, 147 GVG über ein externes Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften verfüge, böten die Staatsanwaltschaften nicht die Gewähr für ein unabhängiges Handeln bei der Ausstellung eines europäischen Haftbefehls.<sup>47</sup>

Auch das VerfG Bbg dürfte in einer jüngeren Entscheidung implizit von der Stellung der Staatsanwaltschaft als Behörde i.S.d. Art. 56 Abs. 3 LV ausgegangen sein. In einem auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Gewährung von Akteneinsicht gerichteten Verfahren nahm das VerfG Bbg an, die Abgeordneten als Antragsteller hätten ihren prozessualen Begründungspflichten nicht genügt: Sie hätten nicht dargetan, dass die Aktenvorlage nach einer vom Justizministerium veranlassten vorgreiflichen Prüfung der Öffnung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten und einer hierauf aufsetzenden entsprechenden Prüfung und Schwärzung der Akten des beteiligten Sozialministeriums nicht „unverzüglich“ i.S.d. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV erfolgt sei.<sup>48</sup> Das VerfG Bbg hatte zuvor auf die Notwendigkeit der Prüfung des Akteneinsichtsverlangens durch das Justizministerium nach Maßgabe des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV verwiesen;<sup>49</sup> stillschweigend dürfte es damit von der prinzipiellen Vorlagefähigkeit staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten ausgehen – die Prüfung von einer Akteneinsicht entgegenstehenden Interessen wäre nämlich entbehrlich, sollte schon die Behördeneigenschaft der Staatsanwaltschaft zu verneinen sein.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die Staatsanwaltschaft Behörde (jedenfalls) i.S.d. Art. 56 Abs. 3 LV ist. Ob sie grundsätzlich zur Judikative rechnet,<sup>50</sup> obwohl sie keine streitigen Verfahren führt und keine zu gerichtlichen vergleichbare rechtskräftigen Entscheidungen trifft,<sup>51</sup> kann im hier interessierenden Zusammenhang offen bleiben.

---

<sup>47</sup> EuGH, Urt. vom 27. Mai 2019, Az. C-508/18 und C-82/19 PPU, juris, Rn. 64 ff.

<sup>48</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Sept. 2019, Az. 58/18, juris, Rn. 50.

<sup>49</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Sept. 2019, Az. 58/18, juris, Rn. 44.

<sup>50</sup> Hierzu jüngst *Barczak*, Die Staatsanwaltschaft als „Justizbehörde“, JZ 2020, S. 1125 ff.

<sup>51</sup> Zu diesen Aspekten, in Bezug auf den Landesrechnungshof, VerfG Bbg, Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris, Rn. 27.



### c) **Gerichtsbarkeit, Finanzverwaltung**

Die Gerichte als rechtsprechende („dritte“) Gewalt, sind nicht „Behörde“ i.S.d. Art. 56 Abs. 3 LV und unterliegen in dieser Funktion (anders dann, wenn sie bloße Aufgaben der Justizverwaltung wahrnehmen) nicht dem Akteneinsichtsrecht.<sup>52</sup>

Die Finanzbehörden des Landes unterfallen funktionell dem Behördenbegriff<sup>53</sup> und sind dem für Finanzen zuständigen Ministerium nachgeordnet<sup>54</sup>. Sie sind daher Behörden i.S.d. Art. 56 Abs. 3 LV.

## **4. Laufende Verfahren**

Steht damit fest, dass sich Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV auch auf Akten staatsanwaltschaftlicher Ermittlungs- und Verfahren der Steuerbehörden beziehen kann, ist zu prüfen, ob dies nur für abgeschlossene oder auch für laufende Verfahren gilt. Die Verweigerung der Akteneinsicht unter Hinweis auf ein „laufendes“ Verfahren kommt prinzipiell unter zwei Gesichtspunkten in Betracht: dem des Schutzes des sog. Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und dem des Schutzes der Funktionsfähigkeit der verfahrensführenden Stelle bzw. der Gewährleistung des Verfahrens(erfolges) selbst.

---

<sup>52</sup> Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 180; vgl. auch bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) – unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform, S. 92, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/87.pdf>.

Zum Fragerecht der Abgeordneten vgl. *Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl. 1988, S. 268, 272; der Anspruch der Untersuchungsausschüsse auf Aktenvorlage kann im Rahmen dieses Gutachtens unbehandelt bleiben; hierzu etwa BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 64 ff. 102; VerfG Sachsen, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 191 f.; *Glauben* (Fn. 46), S. 1026; *Peters* (Fn. 28), S. 1554; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Dez. 2015 (Bearb. *Platter*), Die Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG als Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens an den Landesrechnungshof gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV, S. 21, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/17.pdf>.

<sup>53</sup> Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 377: kein der Landesregierung unterstehender Verwaltungsbereich ist von Art. 56 Abs. 3, 4 LV ausgenommen.

<sup>54</sup> § 5 Abs. 2 LOG, Ziff. IV Nr. 5 der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 7. Mai 2020, GVBl. II/20, Nr. 34.

#### a) **Administratives Handeln als Zuordnungsobjekt der Akteneinsicht**

In der nachfolgenden Prüfung wird davon ausgegangen, dass administratives Handeln trotz eines etwas irritierenden Obiter Dictum des VerfG Bbg<sup>55</sup> prinzipiell dem Akteneinsichtsbegehren offensteht, dieses also nicht von vornherein auf das (gubernative) Handeln der Regierung beschränkt ist (anderenfalls erübrigte sich die Diskussion um Akteneinsichtsrechte in Verfahren der Staatsanwaltschaft und der Finanzbehörden). Hierfür spricht der Wortlaut des Art. 56 Abs. 3 LV, der gerade „Behörden und Dienststellen“ und somit den Häusern der Landesregierung nachgeordnete Stellen nennt.<sup>56</sup> *Kirschniok-Schmidt* führt zutreffend aus: „Das Parlament kontrolliert die Regierung auch als Spitze der Verwaltung und greift Beschwerden über Verwaltungsabläufe, Hinweise auf Fehler oder Missstände auf. ... Diese Kontrollkompetenz kann bis zur Erörterung einzelner Verwaltungsangelegenheiten gehen, die von besonderem öffentlichen Interesse sind. Die ... Forderung, sich in 'reinem Verwaltungshandeln' zurückzuhalten, wäre nicht nur eine künstliche, nicht tragfähige Trennung zusammenhängender Politikbereiche, sondern auch verfassungsrechtlich nicht haltbar.“<sup>57</sup> Die parlamentarische Kontrolle ist aber auf die Regierung bezogen, die zur Rechenschaft verpflichtet ist, nicht auf das Handeln der Verwaltung als solches. Die parlamentarische Kontrolle erstreckt sich auf dieses nur insofern, als die Verantwortlichkeit der Regierung für dieses in Rede steht. Zur Abgrenzung gilt daher: „Politische Kontrolle schließt Verwaltungskontrolle ein, soweit sie dieselbe Zielrichtung aufweist ... und den Verantwortungszusammenhang zwischen Regierung und Parlament einfordert. Wenn hingegen eine Verbindung hierzu fehlt, kann eine rein 'administrative Überkontrolle' des Parlaments oder einzelner Abgeordneter gegeben sein, die keine verfassungsrechtliche Legitimität besitzt.“<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06, juris, Rn. 29: „Vielmehr besteht ein öffentliches Interesse an der Überprüfung der Zahlungen ..., mithin stand auch nicht mehr eine nur regierungsinterne, untergeordnete Verwaltungspraxis zur Überprüfung. Die mit dem Antrag im Organstreitverfahren weiterverfolgte, auf Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gestützte Kontrolle stellt sich daher weder als unzulässige parlamentarische Aufklärung rein privater Vorgänge dar ..., noch geht es um die Überprüfung schlichter Administrativtätigkeiten der Antragsgegnerin.“; hierzu *Schumacher*, Einsicht von Abgeordneten in Personalakten? Zu den Grenzen des Akteneinsichtsrechts nach Art. 56 III und IV der Brandenburgischen Landesverfassung, LKV 2007, S. 529, 530 f.; *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 4.2.

<sup>56</sup> Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 250.

<sup>57</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 228.

<sup>58</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 229 f.; der Begriff der „administrativen Überkontrolle“ ist vom BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris, Rn. 131, geprägt worden.

## b) **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung**

Das VerfG Bbg hat wiederholt und zuletzt in seiner Entscheidung zur Mindestlohnkommission im Jahre 2017 den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>59</sup> entwickelten Gedanken der Schutzwürdigkeit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung betont, der eine Einsichtnahme prinzipiell nur in abgeschlossene Vorgänge gestatte: Das Recht aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV bestehe nicht grenzenlos, sondern sei durch den Grundsatz der Gewaltenteilung, der zugleich Grund und Grenze parlamentarischer Informationsrechte darstelle, begrenzt. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei der parlamentarischen Ausforschung nicht zugänglich und beschränke „das Akteneinsichtsrecht unabhängig davon, ob Akteneinsicht vom Parlament, einem Ausschuss oder einem einzelnen Abgeordneten begehrt“ werde. Die Verantwortung der Exekutive gegenüber Parlament und Volk setze „notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von Seiten des Parlaments grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum“ einschließe. Hierzu gehöre „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen“ vollziehe. Bei dem „einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Landesregierung“ handele es sich „um einen von verschiedenen politischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Landesregierung noch nicht verlässt und über den der Landtag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist ...“ Die Kontrollkompetenz des Parlaments und des einzelnen Abgeordneten erstreckte sich des-

---

<sup>59</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris; BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris; BVerfG, Urt. vom 3. Juli 2007, Az. 2 BvE 2/07, juris; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris; BVerfG, Urt. vom 19. Juni 2012, Az. 2 BvE 4/11, juris.

halb, so das VerfG Bbg, „grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und enthält nicht die Befugnis, begleitend in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“<sup>60</sup>

Für die Fragestellungen des vorliegenden Gutachtens, die sich auf staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren und Verfahren der Finanzverwaltung richten, ist der vorstehend skizzierte Schutz, den das VerfG Bbg der gubernativen Entscheidungsfindung gewährt, prima facie nicht von unmittelbarem Interesse. Allerdings hat das VerfG Bbg an anderer Stelle, in einer Entscheidung zur Offenlegung eines Prüfberichts des Landesrechnungshofes, den Rahmen des geschützten Kernbereichs weiter gezogen und unter Verweis auf den Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum der Exekutive ausgeführt, die Kontrollkompetenz des Parlaments erstrecke sich grundsätzlich auf bereits abgeschlossene Vorgänge und enthalte nicht die Befugnis, begleitend in laufende Vorgänge „der Verwaltung“ einzugreifen. Vor Abschluss der Prüfung und des internen Willensbildungsprozesses bestehe daher keine Vorlagepflicht des Landesrechnungshofes.<sup>61</sup> Mit Blick auf die den Mitgliedern des Landesrechnungshofes eingeräumte richterliche Unabhängigkeit (Art. 107 Abs. 1 Satz 2 LV) begrenzte das VerfG Bbg die Akteneinsicht schließlich auf das Prüfergebnis und nahm den gesamten Prozess der internen Willensbildung des Hofes nebst diese vorbereitende Unterlagen und Entwürfe hiervon aus.<sup>62</sup>

Dass hiermit aber jedwedes laufendeungsverfahren vom Akteneinsichtsrecht per se ausgenommen sein soll, dürfte dieser auf den Landesrechnungshof ausgerichteten Entscheidung des VerfG Bbg nicht zu entnehmen sein. So hat es etwa der VerfGH Bln explizit abgelehnt, den Gedanken der Schutzbedürftigkeit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auf die (nachgeordnete) Verwaltung zu übertragen: Anders als bei der Regierungstätigkeit unterliege das Verwaltungshandeln auch hinsichtlich der Willensbildung der Exekutive grundsätzlich uneingeschränkter parlamentarischer Kontrolle, da hier „von vornherein nicht die Gefahr eines der Gewaltenteilung widersprechenden ‘Mitregierens’ durch das Parlament oder einzelne Abgeordnete“ bestehe.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 129 m.umf.w.N.

<sup>61</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris, Rn. 30, 34.

<sup>62</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris, Rn. 35.

<sup>63</sup> VerfGH Bln, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 100.

Auch der BayVerfGH hat sich gegen eine Ausdehnung des Kernbereichsschutzes auf „staatliche Behörden und Dienststellen, die der Staatsregierung und den einzelnen Fachministern hierarchisch nachgeordnet“ sind, ausgesprochen. Ihr administratives Handeln unterliege „der Kontrolle des Landtags in gleichem Maß wie der Fach- oder Rechtsaufsicht des zuständigen Ministers, der für sie parlamentarisch einzustehen“ habe. Der BayVerfGH bezieht daher ausdrücklich auch „die rechtlichen Bewertungen und Vorgehensweisen der bayerischen Staatsanwaltschaften bei der Strafverfolgung, insbesondere im Rahmen einzelner Ermittlungsverfahren“ in die parlamentarische Kontrollbefugnis ein, die „somit zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden“ könnten.<sup>64</sup>

### c) Funktionsstörung der Verwaltung

Der BayVerfGH ist jedoch bei dieser Aussage nicht stehengeblieben, sondern hat den Gedanken des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung substituiert durch den der Funktionsbeeinträchtigung der Verwaltung (im Fall der Strafverfolgungsorgane), die aus einer mitlaufenden Parlamentskontrolle resultieren könne. Der Gewaltenteilungsgrundsatz lasse parlamentarische Untersuchungen nur als Ex-post-Kontrolle zu, die sich also nur mit bereits abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen befassen dürfe. Im „Stadium der Vorbereitung, Planung und Abwägung von Entscheidungen“ müsse „die dafür zuständige Exekutive frei von äußeren Einflussnahmen sein“. „Untersuchungsausschüsse zum Zweck verfahrensbegleitender oder vorbeugender Kontrolle“ seien daher unzulässig.<sup>65</sup> Im konkreten Fall erkannte das Gericht keine solche Funktionsbeeinträchtigung der Strafverfolgungsorgane: Der Untersuchungsauftrag habe „nur zurückliegende Verfahren bzw. Verfahrensschritte zum Gegenstand“ gehabt und „nicht auf eine Kontrolle noch laufender Entscheidungsprozesse gezielt“. Auch die Fragen zu einem gerichtshängigen Verfahren seien „so formuliert, dass sie sich nur auf abgeschlossene Vorgänge und schon getroffene (Zwischen-)Entscheidungen und nicht auf die gegenwärtige Prozessführung der Staatsanwaltschaft“ bezögen.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 91.

<sup>65</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 92 m.w.N.; zustimmend *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, S. 70 m.w.N.; vgl. auch etwa *Morlok*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 27 m.umf.w.N.

<sup>66</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 92; aus der juristischen Literatur vgl. etwa *Glauben* (Fn. 65), S. 73 ff.; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen

#### d) **Stellungnahme**

Die dargestellte Judikatur bezieht sich auf Untersuchungsausschüsse, nicht auf Akteneinsichtsbegehren einzelner Abgeordneter. Dennoch lässt sich die Rechtsprechung hierauf übertragen, da es in beiden Fällen um die Ausübung parlamentarischer Kontrollbefugnisse geht. Damit ergibt sich Folgendes:

Der Gedanke des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist vom BVerfG in Bezug auf gubernative Entscheidungen der Bundesregierung entwickelt und vom VerfG Bbg übernommen worden; er hat in diesem Rahmen seine Berechtigung. Der Regierung obliegt es, politische Leitentscheidungen zu treffen und die nachgeordnete Verwaltung zu führen und zu kontrollieren. Auf dieses politische Handeln ist die parlamentarische Kontrolle einerseits bezogen, andererseits aber im Sinne des dargestellten Kernbereichsschutzes begrenzt, ein Mitregieren vor der abschließenden Entscheidung ist parlamentarischen Gremien wie Untersuchungsausschüssen ebenso untersagt wie einzelnen Abgeordneten.<sup>67</sup> Der Kernbereichsschutz bezieht sich vor allem auf „Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben,“ und die „umso schutzwürdiger [sind], je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen“,<sup>68</sup> also auf das Innerste der Entscheidungsfindung der *Gubernative*.<sup>69</sup>

Vergleichbares kann, wie auch der VerfGH Bln klargestellt hat (s.o. b), für die nachgeordnete Verwaltung nicht gelten: Diese trifft keine politischen Leitentscheidungen<sup>70</sup> und ihr obliegt naturgemäß nicht die Führung der Administration.<sup>71</sup> Ganz regelmäßig handelt sie viel-

---

Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, S. 175 f.; *Unger*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 44 Rn. 43 ff., 50; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 13 f.; *Morlok* (Fn. 65), Art. 44 Rn. 26 f.; *Grzeszick*, Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts und Kompetenzen des Parlamentarischen Kontrollgremiums, DÖV 2018, S. 209, 211.

<sup>67</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az 2 BvE 3/07, juris, Rn. 123.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az 2 BvE 3/07, juris, Rn. 127.

<sup>69</sup> Vgl. auch *Schumacher* (Fn. 55), S. 530: „Der Schutz dieses Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung gilt vor allem für politisch bedeutsame Vorgänge auf höchster politischer Ebene wie Kabinetttentscheidungen und die ihnen vorausgehenden Beratungen.“

<sup>70</sup> Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 251.

<sup>71</sup> Vgl. auch *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 210 f.: „Die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung, ihre Funktionsfähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben ‘in eigener Verantwortung gegenüber Volk und Parlament’ sind zu sichern, damit die Regierung ihre Sachverantwortung

mehr gesetzesausführend und ist ihr Handeln gebunden an vorgegebene politische Leitlinien und hierdurch weiter determiniert.<sup>72</sup> Ein zum Regierungshandeln vergleichbares „Mitregieren“ ist bei administrativen (Einzelfall-)Entscheidungen nicht vorstellbar; etwaige parlamentarische „Einmischungen“<sup>73</sup> betreffen strukturell völlig anders gelagerte Vorgänge bzw. lägen auf unterschiedlichen „(staatspolitischen) Ebenen“<sup>74</sup>. Eine pauschale Aussage dahin, auch das Verwaltungshandeln müsse während der Entscheidungsfindung (im „laufenden“ Verfahren) umfassend gegen parlamentarische Auskunftsverlangen abgeschirmt werden, lässt sich daher unter Verweis auf die Figur des Kernbereichsschutzes nicht treffen.

Dagegen ist der (wiederum) auf dem Gewaltenteilungsgrundsatz aufsetzende Gedanken- gang des BayVerfGH zur *Funktionsbeeinträchtigung*<sup>75</sup> der Verwaltung prinzipiell überzeugend. Eine parlamentarische Einmischung, ein Übergriff in der Exekutive zustehende Entscheidungen ist nicht zulässig.<sup>76</sup> Als solche unzulässige „Eingriffe“ können insbesondere eine die Entscheidungsfindung bestimmter Behörden (ständig) „begleitende“ parlamentarische Kontrolle (als fortlaufende Teilhabe etwa an bestimmten behördlichen Verfahren) sowie die auf einen konkreten Fall bezogene, auf das Verfahren bzw. die konkrete Entscheidungsfindung gerichtete parlamentarische „Intervention“ qualifiziert werden. Ist ein Akteneinsichtsbegehren darauf gerichtet, das konkrete, laufende (Verwaltungs-)Verfahren einer „Kontrolle“ zu unterziehen, ist es also Zielstellung, die gewonnene Information dazu zu nutzen, auf das Verfahren oder die Entscheidungsfindung (die administrative Willensbildung) einzuwirken, überschreitet die parlamentarische Kontrolltätigkeit die ihr aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz gesetzten Grenzen. In derartigen Fällen ist Ziel nicht die politisch-parlamentarische Kontrolle der Regierung, sondern eben die Einflussnahme auf das konkrete

---

gegenüber dem Volk wahrnehmen kann. Auch wenn die Regierung zum Parlament in einem Kooperationsverhältnis steht, muss sie in ihrer eigenen Entscheidung frei sein, soll sie hierfür diejenige Verantwortung tragen, die ihr von der Verfassung aufgegeben ist.“

<sup>72</sup> Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 251 f.

<sup>73</sup> StGH Bremen, Entscheidung vom 1. März 1989, Az. St 1/88, juris, Os. 2 = NVwZ 1989, S. 953, 956.

<sup>74</sup> Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 254.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu auch BVerfG, Beschl. vom 13. Okt. 2016, Az. 2 BvE 2/15, juris, Rn. 122; Jarass (Fn. 66), Art. 44 Rn. 14; krit. etwa Rusteberg, Zur Kritik der NSA-Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2017, S. 319 ff.; zur Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 3 LV Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 208, der darauf hinweist, dass die Norm zunächst einen Ablehnungsgrund dann vorgesehen hatte, wenn die „Funktionsfähigkeit oder die Eigenverantwortlichkeit der Regierung beeinträchtigt wird“.

<sup>76</sup> Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 240 m.w.N.

Verwaltungsverfahren und/oder sein Ergebnis. Für die Verfahrensführung und die Verwaltungsentscheidung in konkreten Einzelfällen ist aber prinzipiell ausschließlich die Exekutive legitimiert, eine parlamentarische Mitwirkungsbefugnis besteht nicht, auch nicht vermittelt eines Akteneinsichtsbegehrens einzelner Abgeordneter.<sup>77</sup> Es liegt ein Fall der unzulässigen „administrativen Überkontrolle“ (s.o. a) vor.<sup>78</sup> Die parlamentarische Kontrolle kann sich in Bezug auf administratives Handeln nachgeordneter Behörden daher nur auf die politische Verantwortung der Regierung für abgeschlossene Vorgänge beziehen.<sup>79</sup>

In Fällen von auf laufende Verfahren gerichteten „kontrollierenden“ Akteneinsichtsbegehren ist im Ergebnis per se eine Funktionsbeeinträchtigung des exekutiven Handelns anzunehmen und kann die Einsichtnahme verweigert werden.<sup>80</sup> Diese ist vom Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV bereits nicht erfasst. Das VerfG Bbg hat in seiner Entscheidung zur Mindestlohnkommission zutreffend klargestellt, dass ein Akteneinsichtsbegehren, das den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betrifft, nicht von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gedeckt ist, da es schon nicht dem „Schutzbereich“ der Norm unterfällt. Es sei damit auch nicht Gegenstand einer nach Art. 56 Abs. 4 LV vorzunehmenden Abwägung.<sup>81</sup> Nichts anderes kann für die hier interessierenden Funktionsbeeinträchtigungen gelten, die ihren Grund ebenfalls in einer Überschreitung der den parlamentarischen Kontrollrechten durch den Gewaltenteilungsgrundsatz gezogenen Grenzen haben.

Dient die Akteneinsicht dagegen nicht der parlamentarischen Kontrolle, sondern der Information des Abgeordneten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben als Mitglied des Landtages und beeinträchtigt sie das administrative Handeln nicht, liegt keine Funktionsbeeinträchtigung vor und kann die (ggf. beschränkt zu gewährende) Einsichtnahme in laufende Verfahren nicht, jedenfalls nicht aus diesem Grunde, verweigert werden.<sup>82</sup> Das Informationsbegehren kann sich in derartigen Fällen allerdings nicht auf das Verfahren und dessen Durchführung, sondern lediglich auf diesem zugrundeliegende Fakten (Entscheidungsmaterial,

---

<sup>77</sup> Vgl. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 242, 250 f., 309, 329 f., 334 f.

<sup>78</sup> Vgl. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 248 f., 253 f., 277; vgl. auch *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 3.

<sup>79</sup> Vgl. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 233.

<sup>80</sup> Im Ergebnis ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 326 f.; *Peters* (Fn. 28), S. 1554.

<sup>81</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 134.

<sup>82</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 344.



Sachverhaltsinformationen)<sup>83</sup> beziehen; die (oftmals sicherlich schwierig zu treffende)<sup>84</sup> Abgrenzung ist im Einzelfall zu leisten. Insofern ist ein substantiierter Vortrag des Abgeordneten vorauszusetzen, damit festgestellt werden kann, welchem Zweck die Einsichtnahme in Akten eines laufenden Verfahrens dienen soll. Insoweit muss von dem Grundsatz<sup>85</sup> abgewichen werden, dass der Abgeordnete sein Begehren nach Akteneinsicht prinzipiell<sup>86</sup> nicht zu begründen hat.

Auch in diesen Fällen der „informativischen“ Akteneinsicht kann eine Funktionsbeeinträchtigung dann vorliegen und eine Ablehnung rechtfertigen, wenn das Verwaltungshandeln durch die begehrte Informationsgewährung nicht nur ganz unwesentlich beeinträchtigt wird, etwa weil der Erfolg staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gefährdet wird (vgl. § 479 Abs. 1 StPO).<sup>87</sup> Hier ist allerdings (wohl) nicht schon der Anwendungsbereich des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV („Schutzbereich“) betroffen, mit der Folge, dass die Akteneinsicht ohne weiteres versagt werden kann, sondern stellt die Gefährdung des Erfolgs des konkreten Verfahrens einen öffentlichen Belang (Interesse) i.S.d. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV dar, sodass es einer Abwägung mit dem im Akteneinsichtsbegehren zum Ausdruck kommenden Informationsbedürfnis des Abgeordneten bedarf (s.u. 6. b).

---

<sup>83</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 247 f., 344.

<sup>84</sup> Zu den Grenzen vgl. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 248, 344: eine Offenlegung darf nicht dazu führen, dass der Willensbildungsprozess (oder der Verfahrenserfolg) beeinträchtigt wird; vgl. auch, in Bezug auf Regierungsentscheidungen, VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 134, 140.

<sup>85</sup> *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 3.1.; *Schumacher* (Fn. 55), S. 530, 532; *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, S. 438, 439; LVerfG LSA, Urt. vom 17. Sept. 2013, Az. LVG 14/12, juris, Rn. 119; BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 86; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 434.

<sup>86</sup> Zu den Anforderungen an die Darlegung, die sich (auch) in Fällen der Abwägung nach Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV ergeben, *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 4.3 a.E.

<sup>87</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 249, 276, 343; vgl. auch *Wünsch/Harks* (Fn. 85), S. 442; OLG Frankfurt a.M., Beschl. vom 28. Sept. 2020, Az. 5-2 StE 1/20 – 5a – 3/20, juris, Rn. 3 ff.: wegen Gefährdung des Ermittlungserfolges kein Einsichtsrecht eines Untersuchungsausschusses in Akten eines laufenden Strafverfahrens; nach Abschluss der Beweisaufnahme dagegen zulässig, vgl. OLG Frankfurt a.M., Pressemitteilung Nr. 94/2020 vom 22. Dez. 2020, hier abrufbar:

<https://ordentliche-gerichtsbarkeit.hessen.de/pressemitteilungen/luebcke-ua>.

#### e) **Zwischenergebnis**

Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gewährt kein Akteneinsichtsrecht in laufende behördliche Verfahren, sofern die Einsichtnahme auf eine (generelle oder im konkreten Fall erfolgende) Kontrolle des behördlichen Handelns bzw. der Einflussnahme auf die in dem Verfahren zu treffende Entscheidung gerichtet ist. Dient die Einsichtnahme dagegen lediglich dazu, dem Abgeordneten bestimmte Sachinformationen zu verschaffen, die er zur Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben benötigt, ist Akteneinsicht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV prinzipiell auch in laufenden Verfahren zu gewähren. Das gilt wiederum dann nicht, wenn das behördliche Verfahren durch die Akteneinsicht nicht nur unwesentlich beeinträchtigt, etwa der Erfolg staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gefährdet wird; in diesen Fällen ist eine Abwägung nach Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV erforderlich.

#### **5. Verhältnis des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV zum Bundesrecht**

Ob bzw. unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV durch Bundesrecht, insbesondere durch in bundesrechtlichen Verfahrensordnungen enthaltene Vorschriften zur Geheimhaltung bzw. zur Datenübermittlung, ausgeschlossen oder eingeschränkt werden kann, ist bislang verfassungsgerichtlich nicht entschieden worden. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtenauftrages sind konkret die Vorschriften der §§ 474 ff. Strafprozessordnung (StPO) über die „Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht, sonstige Verwendung von Daten für verfahrensübergreifende Zwecke“ in den Blick zu nehmen; da der Auftrag aber auch die Einsichtnahme in Steuerakten betrifft, wird auch das in § 30 Abgabenordnung (AO) aufgestellte Steuergeheimnis mit betrachtet. Dabei soll zunächst grundlegende Judikatur der Verfassungsgerichte zum Verhältnis des Bundesrechts zum Landesverfassungsrecht vorgestellt und sodann untersucht werden, wie Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV und die genannten bundesrechtlichen Normen im Lichte dieser Judikatur zueinander ins Verhältnis zu setzen sind.

#### a) **Bundesverfassungsgericht**

Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts kann als landesverfassungsfreundlich bezeichnet werden. Bereits früh hat das BVerfG unter Hinweis auf die Staatsqualität von Bund und Ländern sehr grundlegend entschieden, dass diese je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen und die Länder in eigener Verantwortung ihre Staatsfundamentalnomen auch dann artikulieren, wenn diese mit denen des Grundgesetzes nicht übereinstimmen. Gefordert sei nur ein Mindestmaß an Homogenität der Bundesverfassung und

der Landesverfassungen, das durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG bestimmt werde. Im Übrigen seien die Länder, abgesehen von neben Art. 28 GG bestehenden speziellen Vorgaben des Grundgesetzes, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung.<sup>88</sup> Zu Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) führt das BVerfG aus, dieser müsse in Beziehung zu Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gesetzt werden und könne keine "Wirkung" auf ein Problem haben, das durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gelöst sei. Soweit das Grundgesetz, insbesondere Art. 28 Abs. 1 GG, die Freiheit zur landesverfassungsrechtlichen Normierung gebe, „unterscheide sie sich von einer Regelung des Grundgesetzes oder stimme sie mit ihr überein,“ könne „Art. 31 GG nicht die Kraft haben, diese landesverfassungsrechtliche Vorschrift zu ´brechen`“. <sup>89</sup> Anderes gelte nur für Landesverfassungsrecht, das inhaltlich mit Bundesverfassungsrecht unvereinbar sei.<sup>90</sup>

Diese Aussagen betreffen die Verfassungsräume von Bund und Ländern, nicht das Verhältnis einfachen Bundesrechts zu Normen einer Landesverfassung. Zur Frage, inwieweit hier Art. 31 GG anzuwenden ist, hat das Gericht in einer späteren Entscheidung angenommen, Landesrecht, das mit Bundesrecht nicht kollidiere, da es nicht zu anderen Ergebnissen komme, bleibe jedenfalls dann in Geltung, wenn es sich um Landesverfassungsrecht handle. Bei unterschiedlichen Ergebnissen breche Bundesrecht jeder Rangordnung Landesrecht aber auch dann, wenn es Bestandteil des Landesverfassungsrechts sei.<sup>91</sup> Speziell in Bezug auf Landesgrundrechte stellte das BVerfG fest, Art. 142 GG konkretisiere die dargestellte Rechtslage. Daher könne ein prinzipiell in Kraft stehendes, weil dem Bundesgrundrecht nicht widersprechendes Landesgrundrecht durch Art. 31 GG verdrängt werden, wenn sein Regelungsgehalt mit einfachem Bundesrecht kollidiere. Ein solcher Widerspruch

---

<sup>88</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Jan. 1974, Az. 2 BvN 1/69, juris, Rn. 45; in BVerfG, Urt. vom 21. Nov. 2017, Az. 2 BvR 2177/16, juris, Rn. 46, wird davon gesprochen, die Länder könnten ihre Verfassungen in Ausübung ihrer Verfassungsautonomie nach „eigenem Ermessen ordnen“. Sie seien „auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen. Sie sind nicht einmal verpflichtet, sich überhaupt eine formelle Verfassung zu geben“; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 24. März 1982, Az. 2 BvH 1/82 u.a., juris, Rn. 118.

<sup>89</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Jan. 1974, Az. 2 BvN 1/69, juris, Rn. 45.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. Jan. 1974, Az. 2 BvN 1/69, juris, Rn. 53. Für die Ausführung und Konkretisierung hiernach gültiger Landesverfassungsnormen durch Landesrecht gelte allerdings, dass dies „nur nach Maßgabe der jeweils geltenden grundgesetzlichen Vorschriften über die Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung zwischen Bund und Land statthaft“ sei, BVerfG, Beschl. vom 29. Jan. 1974, Az. 2 BvN 1/69, juris, Rn. 58.

<sup>91</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Okt. 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 62 m.w.N.; bestätigt etwa durch BVerfG, Beschl. vom 10. Juni 2009, Az. 1 BvR 198/08, juris, Rn. 26.

komme in Betracht, wenn das Bundesrecht zwar dem engeren Gewährleistungsbereich eines Bundesgrundrechts, nicht aber dem weiteren eines Landesgrundrechts genüge. Gemäß Art. 31 GG gelte in diesem Fall nur Bundesrecht. Allerdings führt das BVerfG hiernach aus, ein Landesgrundrecht, das mehr Schutz als das Grundgesetz gewähre, kollidiere nicht mit einer bundesrechtlichen Regelung, die Spielräume für die Berücksichtigung von weitergehendem Landesrecht lasse.<sup>92</sup>

Den Spielraum, der den Ländern für ihr „Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht“<sup>93</sup> zukommt, hat das BVerfG in Bezug auf eine Regelung des Berliner Wahlgesetzes (§ 26 Abs. 1 Nr. 6 WahlG Bln a.F.) konkretisiert. Dieses hatte eine Inkompatibilitätsregelung beinhaltet, nach der „Mitglieder des zur Geschäftsführung berufenen Organs einer der Aufsicht des Landes Berlin unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts oder eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem das Land Berlin oder eine seiner Aufsicht unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist, und ihre ständigen Stellvertreter“ mit dem Erwerb der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus Berlin aus dieser beruflichen Position ausschieden (bzw. diese ruhte). Dem BVerfG war im Wege der konkreten Normenkontrolle u.a. die Frage vorgelegt worden, ob diese Vorschrift deshalb kompetenzwidrig erlassen worden war und wegen Verstoßes gegen Bundesrecht nach Art. 31 GG nichtig sei, weil der Bund das Aktienrecht abschließend geregelt hat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und die Inkompatibilitätsregelung, so das BVerfG, „unmittelbare Auswirkungen auf die Organstellung des Vorstandsmitglieds einer Aktiengesellschaft und auf dessen privatrechtliches Dienstverhältnis“<sup>94</sup> hat.

Gleichwohl sah das BVerfG die Norm nicht als kompetenzwidrig erlassen an, da „sie auch insoweit der Materie des Landeswahl- und Landesabgeordnetenrechts an[gehört], das die Länder jeweils für ihren eigenen Verfassungsraum normieren.“<sup>95</sup> Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder stünden grundsätzlich selbständig nebeneinander, sodass die Länder ihr Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben selbst ordnen könnten. Das gelte für das Landeswahlrecht sowie für das Landesparlaments- und das Statusrecht der Landtagsabgeordneten. Zu der im Fall gegebenen

---

<sup>92</sup> BVerfG, Beschl. vom 15. Okt. 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 63-68.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 44.

<sup>94</sup> BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 42 f.

<sup>95</sup> BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 43.

Überschneidung des Landeswahlrechts mit dem Aktienrecht führte das BVerfG aus, die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereichs könne Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berührten, aber gleichwohl Teil der im Übrigen geregelten Materie blieben. Ordne man diese Teilregelungen einem Kompetenzbereich zu, dürften sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden, wobei insbesondere ins Gewicht falle, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden sei. Eine enge Verzahnung und dementsprechend ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprächen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. Bei der Normierung des Landeswahl- und -abgeordnetenrechts könne der Landesgesetzgeber gemäß Art. 137 Abs. 1 GG auch Inkompatibilitätsregelungen treffen. Die in Rede stehende Norm stelle eine Ausgestaltung des passiven Wahlrechts ohne darüber hinausgehenden eigenständigen Regelungsgehalt dar. Auch soweit sie konkurrierende Gesetzgebungsmaterien des Bundes berühre, sei sie „eine unselbständige Teilregelung des Landeswahl- und Landesabgeordnetenrechts und daher als – kompetenzgemäße – Regelung dieser Materien zu bewerten.“ Sie lasse „bei Annahme des Mandats gesellschaftsrechtliche und privatrechtliche Rechtswirkungen unmittelbar eintreten, um so die Frage der Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung des Parlaments möglichst schnell außer Streit zu stellen.“<sup>96</sup>

Weiter nahm das BVerfG an, Art. 31 GG stehe als Kollisionsnorm, die bestimme, welches Recht gelte, wenn kompetenzgemäßes und auch sonst verfassungsgemäßes Bundes- und Landesrecht je denselben Sachverhalt regelten, dem Berliner Landesrecht nicht entgegen, da das Bundesrecht keine Aussagen zu dem rechtlichen Schicksal der Organstellung und des Anstellungsverhältnisses eines in ein Landesparlament gewählten Vorstandsmitglieds eines privatrechtlichen Unternehmens treffe. Das bundesrechtlich umfassend geregelte Aktien- und das Gesellschaftsrecht sowie das bürgerliche Recht enthielten weder positive noch negative Regelungen des von der Berliner Inkompatibilitätsregelung erfassten Sachverhalts. Es fehle an einer diesbezüglichen positiven bundesrechtlichen Norm und der Bundesgesetzgeber habe bei der Regelung der betroffenen Materien nicht erkennen lassen, dass „andere als von ihm positiv zugelassene Fälle des Ruhens einer Organstellung oder eines Beschäftigungsverhältnisses ausgeschlossen sein sollen und daher auch insoweit keine wahlrechtliche Sonderregelung durch die Länder zulässig sein kann. Im Gegenteil erwartet

---

<sup>96</sup> BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 45-47.

das Grundgesetz mit der Bindung der Länder an die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) und mit Art. 137 GG, daß die Länder Sonderregelungen für Beschäftigungsverhältnisse von Mandatsträgern treffen, um diese vor faktischer Inkompatibilität zu schützen.“<sup>97</sup>

#### b) **Verfassungsgericht Brandenburg**

Das VerfG Bbg hat in mehreren Entscheidungen bereits Gelegenheit besessen, die Frage von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV vorgehenden Bundesrechts zu thematisieren. Dabei hat es durchgehend geprüft und im Ergebnis verneint, ob das jeweils einschlägige Bundesrecht von seinem sachlichen Anwendungsbereich her den Akteneinsichtsanspruch ausschloss:

In seiner Entscheidung zur Einsicht in Unterlagen des Landesrechnungshofes entschied das Gericht, § 46 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) als Bundesrecht stehe dem Anspruch aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht entgegen. Gemäß § 46 Abs. 1 HGrG fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung jährlich in einem Bericht für die gesetzgebenden Körperschaften zusammen, und nach § 46 Abs. 3 HGrG kann er Sonderberichte an Regierung und Landtag erstatten. Das VerfG Bbg führte aus, das HGrG enthalte die Haushaltsgrundsätze, die die Gesetzgeber in Bund und Ländern ihren Haushaltsordnungen gleichermaßen zugrunde zu legen hätten (§ 1 HGrG). Den Grundsätzen sei zudem bei der Auslegung des Landeshaushaltsrechts Rechnung zu tragen. Danach verbiete sich jede Auslegung, die die bundesrechtlichen Vorgaben missachte und dem Landesrecht einen Inhalt verleihe, der im Widerspruch zu den Aussagen des Haushaltsgrundsätzegesetzes stehe. § 46 HGrG nenne die für den Rechnungshof (mindestens) zur Verfügung stehenden Berichtsmöglichkeiten, besage jedoch nichts dazu, „ob und in welchem Umfang von anderer Seite und in anderem rechtlichen Zusammenhang, hier: von Seiten der Abgeordneten zur Kontrolle der Landesregierung aus dem Parlament heraus, ein Zugriff auf Unterlagen des Rechnungshofes möglich sein“ solle.<sup>98</sup>

Für Unterlagen des brandenburgischen Verfassungsschutzes nahm das Gericht an, Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV begründe ein Akteneinsichtsrecht eines Mitglieds der Parlamentarischen Kontrollkommission des Landtages. Diese Auslegung verstoße „nicht gegen vorrangiges

---

<sup>97</sup> BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 48-50.

<sup>98</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris, Rn. 22-24.

Bundesrecht (Art. 31 GG). Denn die bundesrechtlichen Vorgaben erzwingen keine Auslegung des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV in dem Sinne, daß es einem einzelnen Abgeordneten bereits auf der Ebene des Schutzbereichs verwehrt sein muß, Einsicht in Akten des Verfassungsschutzes des Landes Brandenburg zu nehmen.“ Das VerfG Bbg untersuchte im Anschluss an diese Aussage das Bundes(verfassungs)recht und stellte fest, weder Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG noch den Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes könnten Vorgaben zur Gestaltung der Kontrolle des Verfassungsschutzes in bestimmter Weise entnommen werden. Die vom VerfG Bbg vertretene Auslegung der Landesverfassung setze sich auch nicht in Widerspruch zu bundesrechtlichen Mindestanforderungen, die für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden bestehen.<sup>99</sup>

Im Urteil zur sog. Trennungsgeldaffäre, bei der eine Akteneinsicht in Personalakten führender Landesbeamter verlangt wurde, führte das VerfG Bbg aus: „Mit dem gegenüber der Landesverfassung vorrangigen Bundesrecht (Art. 31 Grundgesetz) über die Personalakten der Beamten ... setzt sich eine Auslegung des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, die das Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten auch auf die Personalakten der Beamten erstreckt, nicht in Widerspruch. § 56d BRRG ... benennt die Fälle, in denen Personalakten ohne Zustimmung des Beamten vorgelegt werden dürfen, nicht abschließend. Danach bleibt die Akteneinsicht aufgrund spezieller gesetzlicher Regelungen unbenommen.“<sup>100</sup>

Schließlich hat das VerfG Bbg das nach Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV bestehende Zutrittsrecht der Abgeordneten zu Behörden und Dienststellen des Landes auch auf eine Justizvollzugsanstalt bezogen (Besuch eines Strafgefangenen) und angenommen, eine Kollision dieser landesverfassungsrechtlichen Norm mit Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG), insbesondere mit § 25 StVollzG, bestehe nicht. § 25 StVollzG regelt, dass der Anstaltsleiter ein Besuchsverbot aussprechen kann, wenn anderenfalls die Sicherheit und Ordnung gefährdet werden oder zu befürchten steht, dass der Besucher einen schädlichen Einfluss auf den Gefangenen haben oder seine Eingliederung behindern würde. Das VerfG Bbg führt

---

<sup>99</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. 6/04, B. II. 2. c), <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de>; das VerfG Bbg verhält sich in seinen nachfolgenden Ausführungen noch zu Regelungen des Kontrollgremiumsgesetzes des Bundes, aus dem „keine unmittelbare und zwingende Vorgabe für die Länder abgeleitet werden [können], die Kontrolle ihrer Verfassungsschutzbehörden identisch auszugestalten“, zum Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens bzw. der Bundestreue und zum Grundsatz der „streitbaren Demokratie“ – diese Regelungen stünden der getroffenen Verfassungenauslegung nicht entgegen.

<sup>100</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06, juris, Rn. 30.

hierzu aus, das StVollzG erfasse von vornherein Personen nicht, die aus verfassungsrechtlichen und dienstlichen Gründen zu einer Anhörung des Gefangenen berechtigt seien.<sup>101</sup> Eine „höherrangige bundesrechtliche Norm“ stehe dem landesverfassungsrechtlichen Zutrittsrecht also mit § 25 StVollzG nicht entgegen. Ein „Konflikt zwischen Bundesrecht und den hier maßgeblichen landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen, der mit Hilfe einer Kollisionsnorm aufzulösen wäre ..., besteht nicht, weil die Bestimmungen des Strafvollzugsgesetzes ... nicht den Besuch von Landtagsabgeordneten in Ausübung ihrer Kontrollrechte regeln.“<sup>102</sup>

### c) **Verfassungsgerichte anderer Bundesländer**

Der BayVerfGH hat für das parlamentarische Fragerecht angenommen, dieses sei nicht „zwangsläufig“ nachrangig zum Recht auf Wahrung des in § 30 AO durch einfaches Bundesrecht aufgestellten Steuergeheimnisses. Als ein wesentliches Element der parlamentarischen Kontrolle sei das Fragerecht der Abgeordneten auf Landesebene über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch bundesverfassungsrechtlich verankert. Diese Vorschrift begrenze nicht nur die Verfassungsautonomie der Länder, sondern setze sie voraus. Da das parlamentarische Fragerecht Ausdruck dieser Verfassungsautonomie sei, sei eine eventuelle Kollision mit bundesgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften nicht über Art. 31 GG zu lösen. Entscheidend sei vielmehr, ob dem parlamentarischen Fragerecht durch die Bayerische Verfassung geschützte Interessen entgegengehalten werden könnten. Im Fall zog das Gericht den landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Maßstab heran, um einen Ausgleich im Sinne des Grundsatzes der praktischen Konkordanz mit dem parlamentarischen Fragerecht herzustellen.<sup>103</sup>

Das Hamburgische Verfassungsgericht (HmbVerfG) hat den einer Landesverfassung im Falle konkurrierenden Bundesrechts verbleibenden Gestaltungsspielraum enger gezogen als der BayVerfGH: Dass die Landesverfassung Abschlussberichte von Untersuchungsaus-

---

<sup>101</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 28. Juli 2007, Az. 53/06, juris, Rn. 59.

<sup>102</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 28. Juli 2007, Az. 53/06, juris, Rn. 73.

<sup>103</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Sept. 2014, Az. Vf. 67-IVa-13, juris, Rn. 43, 49 ff.; in Bezug auf bundesrechtliche Vorschriften des Wirtschaftsrechts vgl. bereits BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 437 f.; vgl. auch FG Saarbrücken, Beschl. vom 27. April 2016, Az. 2 V 1088/16, juris, Rn. 39.



schüssen der richterlichen Erörterung entziehe (so auch Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG), begründe keinen Verstoß gegen die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Soweit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG dem Land die Freiheit zu landesverfassungsrechtlicher Regelung gebe, werde diese nämlich nicht durch Art. 31 GG gebrochen. Betont hat das HmbVerfG aber andererseits, dass einfaches Bundesrecht (und sich hieraus ergebende subjektive Rechte) der Landesverfassung im Kollisionsfall nach Art. 31 GG vorzugehen habe.<sup>104</sup>

#### d) **Bundesgerichtshof**

Der Bundesgerichtshof hat sich jüngst mit dem Einsichtsrecht aus § 12 Grundbuchordnung (GBO) und einem hierauf gerichteten Begehren eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses von Berlin befasst. § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO setzt ein „berechtigtes Interesse“ an der Einsichtnahme voraus. Der BGH hat geurteilt, dieses Interesse könne auch einem Abgeordneten eines Landesparlaments zustehen, wenn er die Einsicht zum Zwecke der parlamentarischen Kontrolle der Regierung begehre.<sup>105</sup> Vorausgesetzt sei aber, dass die Grundbucheinsicht der Aufklärung von Missständen oder Fehlverhalten im Bereich der Exekutive und nicht lediglich allgemeinen Informationszwecken diene. Aus der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung und dem damit verbundenen Frage- und Informationsrecht könne dagegen kein allgemeines, von einem Bezug zur Verantwortlichkeit der Regierung losgelöstes und von einem konkret darzulegenden berechtigten Interesse unabhängiges Recht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder eines Landesparlaments auf Grundbucheinsicht abgeleitet werden. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass Art. 45 Abs. 2 Satz 1 Verf Bln „den Abgeordneten ... auch das Recht gewährt, Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen der Verwaltung zu nehmen“. Landesrecht könne „die Voraussetzungen für eine Grundbucheinsicht nach § 12 GBO nicht herabsetzen, insbesondere keinen von der Darlegung eines berechtigten Interesses unabhängigen Einsichtsanspruch begründen.“<sup>106</sup> Habe die Einsichtnahme in das Grundbuch nicht den Zweck, Regierung und Verwaltung zu kontrollieren, sondern wolle der Abgeordnete sich lediglich Informationen beschaffen, die er

---

<sup>104</sup> HmbVerfG, Urt. vom 15. Sept. 2015, Az. 5/14, juris, Rn. 58-62; hierzu *Schwill*, Die Begrenzung des parlamentarischen Anfragerechts durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Verschwiegenheitsregelungen, NVwZ 2019, S. 109, 113 m.w.N.; *Wünsch/Harks*, (Fn. 85), S. 443; vgl. auch bereits HmbVerfG, Urt. vom 28. Nov. 2013, Az. 1/13, juris, Rn. 51.

<sup>105</sup> BGH, Beschl. vom 9. Jan. 2020, Az. V ZB 98/19, juris, Rn. 12.

<sup>106</sup> BGH, Beschl. vom 9. Jan. 2020, Az. V ZB 98/19, juris, Rn. 14-16.

in eine öffentlich geführte Debatte einspeisen oder aus denen er politische Forderungen ableiten wolle, könne dieses Informationsanliegen den mit der Grundbucheinsicht verbundenen Eingriff in Grundrechte der Betroffenen nicht rechtfertigen. Zwar sei der Wunsch eines Abgeordneten nach Teilnahme an einer öffentlichen Debatte anzuerkennen, zumal eine solche Debatte durch die Abgeordneten in den parlamentarischen Raum getragen und dort zu politischer Willensbildung verdichtet werden könne. Dies bedeute aber nicht, dass an sämtlichen Informationen, die zur politischen Willensbildung beitragen können, ein öffentliches Interesse im Sinne eines berechtigten Interesses nach § 12 GBO bestehe. Einem Einsichtsgesuch, mit dem im Rahmen einer allgemeinen Recherche Hintergrundwissen gesammelt werden solle, müsse im Hinblick auf das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Geheimhaltungsinteresse des Eigentümers der Erfolg versagt bleiben, da kein Interesse von einem Gewicht erkennbar sei, das den Eingriff in dieses Grundrecht rechtfertigen könnte und das Merkmal des berechtigten Interesses anderenfalls seine begrenzende Funktion verlöre.<sup>107</sup>

#### e) **Stellungnahme**

Die Judikatur des BVerfG lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das Gericht geht für den hier interessierenden Zusammenhang in Bezug auf die Verfassungsräume des Bundes und der Länder davon aus, dass sich landesverfassungsrechtliche Regelungen von denen des Grundgesetzes unterscheiden dürfen, wenn sie Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (und etwaigen weiteren zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes) genügen. Im Falle einer Kollision zwischen einfachem Bundesrecht und Landesverfassungsrecht wird letzteres aber nach Art. 31 GG „gebrochen“. Dabei kann allerdings eine (mit Art. 28 Abs. 1 GG in Einklang stehende) spezifische landesverfassungsrechtliche Norm als Teilregelung einer bestimmten dem Landesverfassungsrecht zuzuordnenden Materie auch dann kompetenzgerecht erlassen werden, wenn es zu Überschneidungen mit Bundesrecht kommt. Sie kollidiert dann nicht mit dem einfachen Bundesrecht, wenn dieses eine spezifische Sachmaterie zwar bereits regelt, selbst aber für den landesverfassungsrechtlich normierten Bereich keine eigene inhaltliche Aussage trifft und die landesverfassungsrechtliche Regelung auch nicht (ausdrücklich) ausschließt, insoweit also einen „offenen Raum“ belässt.

Die Rechtsprechung des VerfG Bbg nimmt einen prinzipiellen Vorrang des einfachen Bundesrechts vor Art. 56 Abs. 3 LV in Fällen an, in denen es zu einer Kollision der jeweiligen

---

<sup>107</sup> BGH, Beschl. vom 9. Jan. 2020, Az. V ZB 98/19, juris, Rn.18.

Normen kommt. Das VerfG Bbg verweist hier mehrfach auf Art. 31 GG als einschlägige Kollisionsnorm. Das Gericht verneinte in seinen Judikaten das Bestehen einer derartigen Kollisionslage, da es durchgängig das jeweilige Bundesrecht als gegenüber den landesverfassungsrechtlich begründeten Einsichts- und Zutrittsfälle nicht abschließend und somit als sachlich nicht entgegenstehend qualifizierte. Damit folgt es der dargestellten Linie des BVerfG der „offenen Räume“.

Gleiches kann wohl für die Judikatur des HmbVerfG angenommen werden, während der BayVerfGH von einem Vorrang des mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in Einklang stehenden Landesverfassungsrechts auch vor einfachem Bundesrecht (oder von seiner Gleichrangigkeit) auszugehen scheint; ganz klar ist dies jedoch nicht, da das Gericht ausführt, das parlamentarische Fragerecht sei nicht „zwangsläufig“ nachrangig zu § 30 AO (ohne dies näher zu erläutern), und es sich bei der Bestimmung der widerstreitenden, nach seiner Auffassung miteinander im Sinne praktischer Konkordanz in Ausgleich zu bringenden Verfassungsgüter auch an § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO und das dort für eine Ausnahme vom Steuergeheimnis aufgeführte zwingende öffentliche Interesse wenigstens anlehnt.<sup>108</sup>

Der BGH schließlich legt einen unbestimmten Rechtsbegriff des § 12 GBO aus (das „berechtigte Interesse“ an der Einsichtnahme) und bemisst hierüber die Reichweite des landesverfassungsrechtlich den Abgeordneten gewährten Informationsrechts nach Bundesrecht. Das Landesverfassungsrecht wird hierbei einerseits vollkommen zurückgedrängt, wenn der BGH annimmt, das spezifische landesverfassungsrechtliche Akteneinsichtsrecht könne für sich betrachtet bundesrechtlich normierte Voraussetzungen nicht „herabsetzen“. Andererseits qualifiziert er das parlamentarische Kontrollinteresse als prinzipiell geeignetes berechtigtes (öffentliches) Interesse i.S.d. § 12 GBO. Dieses gründet allerdings ebenfalls auf der Landesverfassung. Der BGH betrachtet § 12 GBO also als abschließend und wägt die hierin geschützten Individualinteressen mit dem Informationsinteresse des Abgeordneten, das als zu „schwach“ qualifiziert wird, ab. Im Ergebnis ist dies wohl zutreffend, zu bedauern ist aber, dass weder die Zulassung eines „offenen Raumes“ im Sinne der (vom BGH nicht erörterten) Judikatur des BVerfG erwogen, noch der Versuch einer verfassungskonformen Auslegung der Norm (s.u. e bb (3) (d)) unternommen wird.

---

<sup>108</sup> Mit guten Gründen kritisch jedenfalls *Schwill* (Fn. 104), S. 113.

In Bezug auf die §§ 474 ff. StPO und § 30 AO ist vor dem Hintergrund der dargestellten Aussagen des BVerfG und des VerfG Bbg im Folgenden zu untersuchen, ob die bundesrechtlichen Normen dem Akteneinsichtsrecht von Abgeordneten entgegenstehen, indem sie entweder bereits die Kompetenz des Landesverfassungsgebers zur Normierung ausschließen oder aber mit der Landesverfassung kollidieren, weil sie die Akteneinsicht durch Landtagsabgeordnete positiv selbst einer abweichenden sachlichen Regelung zuführen oder aber ausdrücklich oder implizit ausschließen.<sup>109</sup>

#### **aa) §§ 474 ff. Strafprozessordnung**

Die §§ 474 bis 482 StPO stehen im 1. Abschnitt des 8. Buches der StPO zum „Schutz und Verwendung von Daten“ und sind überschrieben mit dem Titel „Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht, sonstige Verwendung von Daten für verfahrensübergreifende Zwecke“. Die Normen sind durch das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999<sup>110</sup> in Reaktion auf das grundlegende Urteil des BVerfG zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>111</sup> in die StPO eingefügt worden und dienen als notwendige gesetzliche Grundlage der Einschränkung dieses Rechts.<sup>112</sup> Weiter werden die Anforderungen der Art. 10, 13 GG an die Erhebung persönlicher Daten in den Blick genommen. Die Materie befindet sich damit an der Schnittstelle zwischen Strafverfahrens-, Verfassungs- und Datenschutzrecht.<sup>113</sup> Im Einzelnen sind die Zweckumwidmung und Übermittlung von Daten aus Strafverfahrensakten zu (sonstigen) öffentlichen, privaten und wissenschaftlichen Zwecken als allgemeine Regelungen für die Akteneinsicht und andere Formen der Übermittlung in den §§ 474 bis 478 StPO geregelt. Die Übermittlung zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und bestimmten anderen öffentlichen Stellen vor allem zu Zwecken der Strafrechtspflege und der Gefahrenabwehr werden in den – hier nicht interessierenden – §§ 479 bis 482 normiert.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. auch *Herbeck*, Die Aktenvorlage als Instrument parlamentarischer Kontrolle, DVBl 2015, S. 471, 479.

<sup>110</sup> Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts – Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 (StVÄG 1999) vom 2.8.2000, BGBl. 2000 I, S. 1253.

<sup>111</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209/83 u.a., juris.

<sup>112</sup> *Gieg*, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Aufl. 2019, Vor. Aches Buch, Rn. 1.

<sup>113</sup> *Singelstein*, in: Münchener Kommentar zur StPO, Bd. 3-1, 1. Aufl. 2019, Vorbemerkung zu § 474 Rn. 1.

<sup>114</sup> *Singelstein* (Fn. 113), Vorbemerkung zu § 474 Rn. 5.

### *(1) Kompetenz des Landesverfassungsgebers*

Wie gezeigt (s.o. a), nimmt das BVerfG an, eine Norm des Verfassungsrechts der Länder könne auch dann kompetenzgerecht sein, wenn sie sich mit bundesrechtlichen Regelungen überschneidet. Hierfür muss die Norm Gegenstand einer dem Landesverfassungsrecht zuzurechnenden Materie sein. Das ist bei Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV der Fall, da das Akteneinsichtsrecht den Abgeordneten dazu dient, ihr Mandat auszuüben, sich für die Wahrnehmung ihrer (Gesetzgebungs-)Aufgaben zu informieren und die Regierung zu kontrollieren. Das Aktenvorlagerecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV wird, wie ebenfalls bereits dargelegt (s.o. 1.), vom VerfG Bbg als bedeutsames Element der parlamentarischen Kontrolle qualifiziert, das dem einzelnen Abgeordneten eine herausgehobene Kontrollbefugnis vermittelt und eine zentrale Vorschrift der Landesverfassung für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit darstellt. Im Sinne der dargestellten Judikatur des BVerfG ist auch davon auszugehen, dass das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV auf das Engste mit den den Status der Abgeordneten und den die parlamentarische Kontrolle der Regierung ausgestaltenden Verfassungsnormen (Art. 56 bis 60, 56 Abs. 2 Satz 2, 66 Abs. 1, 72 LV) insgesamt verzahnt ist und insofern eine Teilregelung darstellt. Ist Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV damit kompetenzgerecht erlassen, bedarf es in der „konkurrierenden“ Verfahrensordnung keiner zusätzlichen, zugunsten der landesverfassungsrechtlichen Norm wirkenden bundesgesetzlichen Öffnungsklausel<sup>115</sup>.

### *(2) Keine Kollision mit einer Regelung der StPO*

Eine Vorschrift der §§ 474 ff. StPO, die sich ausdrücklich mit dem Akteneinsichtsrecht von Mitgliedern der Landtage befasste, existiert nicht – weder in positiver, das Akteneinsichtsrecht gewährleistender, noch in negativer, ein solches Recht ausschließender Hinsicht. Immerhin enthält aber § 474 Abs. 6 StPO folgende Aussage: „Landesgesetzliche Regelungen, die parlamentarischen Ausschüssen ein Recht auf Akteneinsicht einräumen, bleiben unberührt.“ Wegen der in dieser Vorschrift vorgenommenen Begrenzung auf parlamentarische Ausschüsse könnten zugleich Akteneinsichtsrechte von Landtagsabgeordneten ausgeschlossen werden, was nachfolgend geprüft wird.

---

<sup>115</sup> Vgl. *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 10 m.w.N.

§ 474 StPO regelt die „Auskünfte und Akteneinsicht für Justizbehörden und andere öffentliche Stellen“ (so die Überschrift der Norm). Genannt sind die „Gerichte, Staatsanwaltschaften und andere Justizbehörden“, denen Akteneinsicht gewährt wird, wenn dies für Zwecke der Rechtspflege erforderlich ist (§ 474 Abs. 1 Satz 1 StPO), und „andere öffentliche Stellen“, denen „Auskunft“ erteilt wird, sofern dies zur Behandlung von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Straftat erforderlich ist oder besondere Vorschriften eine Übermittlung von Akten wegen vorsehen (§ 474 Abs. 2 Satz 1 StPO).<sup>116</sup>

Abgeordnete werden nicht bereits als öffentliche Stellen nach § 474 Abs. 2 Satz 1 StPO qualifiziert, denen jedenfalls (oder nur) ein Auskunftsrecht zustünde. In der juristischen Literatur besteht Einigkeit, dass öffentliche Stellen nach § 474 Abs. 2 StPO nur solche sind, die hoheitlich tätig werden.<sup>117</sup> Abgeordnete werden nicht hierunter gefasst, da ihnen keine hoheitlichen Befugnisse zustehen.<sup>118</sup> Für die Konzentration auf die „hoheitliche Tätigkeit“ als Abgrenzungsmerkmal wird in der juristischen Literatur keine nähere Begründung angeboten. Immerhin aber wird Vergleichbares – Abgeordnete sind keine „öffentlichen Stellen“ – auch in Bezug auf das Bundesdatenschutzgesetz angenommen.<sup>119</sup> Daher soll im Rahmen dieses Gutachtens davon ausgegangen werden, dass § 474 Abs. 2 Satz 1 StPO Landtagsabgeordnete nicht erfasst. Anderenfalls wäre näher zu untersuchen, ob der Norm auch der Sinn beizulegen ist, dass ein auf landesverfassungsrechtlicher Grundlage gewährtes Akteneinsichtsrecht gerade ausgeschlossen wird, wofür keine Anhaltspunkte ersichtlich sind.

Auch § 475 Abs. 4 StPO – „sonstige Stelle“ – bezieht Abgeordnete nicht ein; die Norm soll am Verfahren nicht beteiligte Private und als sonstige Stellen etwa „Arbeitgeber des Beschuldigten und Insolvenzverwalter“, „Begehren von Unternehmen, wie zB Versicherungen,

---

<sup>116</sup> Weiter verweist die Vorschrift für die Erteilung von Auskünften an die Nachrichtendienste auf die diesbezüglichen speziellen Vorschriften (§ 474 Abs. 2 Satz 2 StPO).

<sup>117</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 374 m.w.N.; *Hilger*, in: Löwe/Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, 9. Band, 26. Aufl. 2006-2014, § 474 Rn. 8; *Schmitt*, in: Schmitt-Köhler, StPO, 62. Aufl. 2019, § 474 Rn. 5; *Wittig*, in: Graf, BeckOK StPO, 38. Ed. Okt. 2020, § 474 Rn. 11; vgl. auch *Ritscher*, in: Satzger/Schluckebier/Widmaier, Strafprozessordnung, 3. Aufl. 2018, § 474 Rn. 10 m.w.N.

<sup>118</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 374; *Ritscher* (Fn. 117), § 474 Rn. 18.

<sup>119</sup> O. Schröder, Anwendbarkeit der DS-GVO und des BDSG auf den Deutschen Bundestag, ZRP 2018, S. 129, 130 f. m.w.N.; vgl. auch *Wittig*, (Fn. 117), § 474 Rn. 11: § 2 BDSG erfasst nur hoheitlich tätige Stellen.

von Verbänden oder Einrichtungen sowie von ausländischen öffentlichen Stellen“<sup>120</sup> erfassen.

Der Anwendungsbereich des § 474 Abs. 6 StPO selbst wird in der strafprozessualen Literatur kaum thematisiert; zum Teil wird vertreten, die Vorschrift beziehe sich auf landesrechtlich vorgesehene Untersuchungsausschüsse,<sup>121</sup> anderer Auffassung nach sollen auch sonstige (Fach-)Ausschüsse unter § 474 Abs. 6 StPO fallen.<sup>122</sup> Regelmäßig wird schließlich darauf hingewiesen, dass der Vorschrift klarstellende Funktion zukomme.<sup>123</sup> Einschlägige Rechtsprechung existiert, soweit ersichtlich, nicht.<sup>124</sup>

Für die Erfassung des Akteneinsichtsrechts einzelner Abgeordneter wird aber eine analoge Anwendung des § 474 Abs. 6 StPO in Betracht gezogen. Hierfür spreche die Verwendung des allgemeinen Begriffs der „Ausschüsse“, was darauf deute, dass die Datenübermittlungsregelungen der StPO schlechthin parlamentarischen Informationsrechten, die der Kontrolle der Regierung dienten, nicht entgegenstehen sollten, unabhängig davon, ob es sich um einen Untersuchungsausschuss, einen sonstigen Ausschuss oder einen einzelnen Abgeordneten handele.<sup>125</sup>

Damit kann festgehalten werden, dass eher eine analoge Anwendung des § 474 Abs. 6 StPO<sup>126</sup> auf das Akteneinsichtsrecht einzelner Abgeordneter befürwortet denn angenommen wird, die Norm schließe mit ihrer textlichen Beschränkung auf „Ausschüsse“ ein solches Akteneinsichtsrecht explizit aus. Im Gegenteil wird in der juristischen Literatur dafür plädiert, auch nach Wegfall des § 480 StPO a.F. (hierzu sogleich, (3)) könne aus § 474

---

<sup>120</sup> *Singelstein* (Fn. 113), § 475 Rn. 7.

<sup>121</sup> *Gieg* (Fn. 112), § 474 Rn. 7, eine nähere Begründung für diese Konzentration wird nicht angeboten – vermutlich ist die schiere praktische Relevanz der Untersuchungsausschüsse der Grund.

<sup>122</sup> *Hilger* (Fn. 117), § 474 Rn. 16; *Ritscher* (Fn. 117), § 474 Rn. 18.

<sup>123</sup> *Gieg* (Fn. 112), § 474 Rn. 7; *Puschke/Weßlau*, in: Wolter, Systematischer Kommentar zur StPO, Band VIII, 5. Aufl. 2020, § 474 Rn. 26; *Hilger* (Fn. 117), § 474 Rn. 16; *Schmitt* (Fn. 117), § 474 Rn. 9; *Ritscher* (Fn. 117), § 474 Rn. 18; *Wittig* (Fn. 117), § 474 Rn. 22; vgl. auch BT-Drs. 14/1484, S. 26.

<sup>124</sup> Allg. vgl. OLG Stuttgart, Beschl. vom 15. Nov. 2012, Az. 4a VAs 3/12, juris.

<sup>125</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 374 f.; ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass ohne eine derartige analoge Anwendung nach dem zum Anwendungsbereich der §§ 474 Abs. 2 Satz 1, 475 Abs. 4 StPO Gesagten die Abgeordneten von den die Datenübermittlung betreffenden Normen der StPO unberücksichtigt blieben; gegen eine unmittelbare Anwendbarkeit *Ritscher* (Fn. 117), § 474 Rn. 18.

<sup>126</sup> Hierfür lässt sich allerdings nicht anführen, dass Akteneinsichtsrechte einzelner Abgeordneter dem Änderungsgesetzgeber nicht hätten bekannt sein können; vgl. zu diesem Argument in Bezug auf das Beamtenecht *Schumacher*, (Fn. 55), S. 530 f.

Abs. 6 StPO „nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass landesrechtliche Vorschriften, die hier nicht ausdrücklich erwähnt sind, als Rechtsgrundlage für die Erteilung von Auskünften an weitere Stellen ausscheiden.“<sup>127</sup>

(3) *Kein Ausschluss des Akteneinsichtsrechts aufgrund des abschließenden Charakters der Regelungen der StPO*

Den Bestimmungen der StPO nebst ihren §§ 474 ff. kommt als Verfahrensordnung prinzipiell abschließender Charakter zu.<sup>128</sup> Hieraus ist aber kein Ausschluss landesverfassungsrechtlicher Normierungen abzuleiten. Dass ein Bundesgesetz eine bestimmte landesverfassungsrechtliche Regelung exkludieren soll, lässt sich nach der dargestellten (s.o. 5. a) Rechtsprechung des BVerfG mit seinem abschließenden Charakter allein nicht begründen. Hierfür bedarf es vielmehr eines (sonst) erkennbaren Willens des Gesetzgebers, der gerade auf einen Ausschluss landesverfassungsrechtlicher Normierung gerichtet ist. Eine solche Intention ist aber für die §§ 474 ff. StPO nicht erkennbar und lässt sich insbesondere nicht aus der Streichung/Ersetzung des § 480 StPO a.F.<sup>129</sup> folgern. § 480 StPO a.F. lautete: „Besondere gesetzliche Bestimmungen, die die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren anordnen oder erlauben, bleiben unberührt.“ Diese Norm, der (abermals) „klarstellender“ Charakter zuerkannt wurde,<sup>130</sup> erfasste nicht nur Bundesrecht, sondern überwiegender Auffassung nach auch landesrechtliche Regelungen.<sup>131</sup> Entsprechend soll sich die Praxis des brandenburgischen Justizministeriums, in der Abgeordneten Aktenein-

---

<sup>127</sup> Puschke/Weßlau (Fn. 123), § 474 Rn. 26; so bereits für § 474 Abs. 6 StPO in Bezug auf § 480 StPO a.F. Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 375 mit Fn. 82, 384 f.

<sup>128</sup> Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 25.

<sup>129</sup> Diese erfolgte mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Strafverfahren sowie zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen an die Verordnung (EU) 2016/679 vom 20. November 2019, BGBl. I, S. 1724.

<sup>130</sup> Gieg (Fn. 112), § 480 Rn. 1; Singelstein (Fn. 113), § 480 Rn. 1; Hilger (Fn. 117), § 480 Rn. 1; Ritscher (Fn. 117), § 480 Rn. 1; vgl. auch BT-Drs. 14/1484, S. 31.

<sup>131</sup> Schmitt (Fn. 117), § 480 Rn. 1; Gieg (Fn. 112), § 480 Rn. 1; unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 375 m.w.N.; Ritscher (Fn. 117), § 480 Rn. 1; a.A. Singelstein (Fn. 113), § 480 Rn. 1 f., der aber – trotz des auch von ihm betonten klarstellenden Charakters der Vorschrift – annimmt, bzgl. landesrechtlicher Regelungen fehle dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz, diese stünden aber auch gar nicht in Konkurrenz zu den §§ 474 ff. StPO.



sicht in Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft gewährt wurde, auf § 480 StPO a.F. gestützt haben.<sup>132</sup> Der Streichung der Aussage zur Unberührtheit besonderer gesetzlicher Regelungen lässt sich aber schwerlich ein Befehl des Bundesgesetzgebers entnehmen, hiermit sollten außerhalb des Anwendungsbereiches des § 474 Abs. 6 StPO stehende sonstige, bislang die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren vorsehende landesrechtliche Normen für unanwendbar (bzw. für nichtig) erklärt werden. Dem steht zuerst das dargestellte vormalige Verständnis der Norm als lediglich „klarstellend“ entgegen. Der Geltungsgrund der von § 480 StPO a.F. erfassten Normen lag hiernach in diesen selbst und wurde nicht erst über § 480 StPO a.F. geschaffen. Der Wegfall der Vorschrift ändert dann aber nichts an der Rechtslage; es fehlt lediglich an der bisherigen normativen „Klarstellung“. Das wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, welche Folgen ein anderes Verständnis haben würde: Konsequenterweise müsste man dann zu dem Schluss gelangen, dass mit der Änderung des § 480 StPO a.F. auch die Anwendung solcher spezieller bundesrechtlicher Normen, die zuvor von § 480 StPO a.F. erfasst worden waren, zukünftig ausgeschlossen werden sollte. Denn dafür, dass der Gesetzgeber für die Wirkung der Streichung des § 480 StPO a.F. nach der jeweiligen Rechtsquelle (Landes- oder Bundesrecht) der in Bezug genommenen Normen differenzieren wollte, ist kein Anhaltspunkt ersichtlich.<sup>133</sup>

Dieses Verständnis des seinerzeitigen gesetzgeberischen Handelns wird durch die Begründung des Änderungsgesetzes bestätigt. Hier heißt es: „Der Inhalt des derzeitigen § 480 StPO wird im Entwurf nicht ausdrücklich übernommen, ohne dass hiermit eine Änderung der Rechtslage verbunden ist. Bei dem bisherigen § 480 handelt es sich um eine rein klarstellende Regelung, der keine weitere Bedeutung zukommt. Auf diese kann verzichtet wer-

---

<sup>132</sup> So die Aussage der Ministerin für Justiz in der Sitzung des Rechtsausschusses am 3. Dezember 2020 zu Top 11 – das Protokoll war zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens noch nicht veröffentlicht, abrufbar demnächst unter:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/index.html>.

<sup>133</sup> Im Übrigen würde ein anderes Verständnis auch dazu führen, dass zwar Bundestagsabgeordnete von ihrem verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruch aus Art. 38 Abs. 1 GG in Bezug auf Verfahren der Generalbundesanwaltschaft Gebrauch machen könnten, Landtagsabgeordneten Gleiches aber bzgl. der Landesstaatsanwaltschaften verwehrt wäre. Ein solches Ergebnis wäre mit dem Grundsatz der Bundestreue kaum vereinbar. Näher s.u. bb (3) (d).

den. Besondere gesetzliche Bestimmungen, die die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren anordnen oder erlauben, bleiben demnach auch nach der Neufassung der §§ 477 bis 480 StPO-E unberührt.“<sup>134</sup>

Etwas anderes lässt sich schließlich auch nicht durch eine Bezugnahme auf die Intention des StVÄG 1999, abschließende Bestimmungen über Voraussetzungen und Grenzen für die Auskunft aus und die Einsichtnahme in Strafverfahrensakten zu schaffen und einen bundeseinheitlich geltenden datenschutzrechtlichen Standard einzuführen,<sup>135</sup> begründen. Eine solche Argumentation ist bereits methodischen Einwänden ausgesetzt: Für die Auslegung eines bestimmten Gesetzes – hier des Gesetzes zur Änderung des § 480 StPO aus dem Jahre 2019 – ist auf den Willen *dieses* Gesetzgebers abzustellen. Der Wille eines hiervon verschiedenen historischen Gesetzgebers bezieht sich auf den seinerzeitigen Gesetzentwurf und kann nicht ohne weiteres für ein späteres Änderungsgesetz fruchtbar gemacht werden. Und jedenfalls greift der Gedanke auch in Bezug auf den hier interessierenden konkreten Fall zu kurz: Der Gesetzgeber des StVÄG 1999 hatte in seinem dokumentierten Bestreben, einen abschließenden und bundeseinheitlichen Standard einzuführen, mit den §§ 474 Abs. 6, 480 StPO zugleich zwei Vorschriften geschaffen, die außerhalb der neuen Regelungen der StPO stehende Normen ausdrücklich „unberührt“ ließen. Der Gesetzgeber des StVÄG 1999 selbst ließ also neben das – insoweit gerade nicht abschließende – Regelwerk der StPO tretende und auch hiervon abweichende Normen zu bzw. erkannte deren Existenz und Geltung an. Die Annahme, mit der Änderung des § 480 StPO habe der abschließende Charakter der Vorschriften der §§ 474 ff. StPO betont bzw. erhöht werden sollen, geht dagegen erkennbar fehl: Wie bereits dargestellt, ging der Gesetzgeber des Jahres 2019 vielmehr davon aus, die „klarstellende“ Norm des § 480 StPO a.F. sei verzichtbar,

---

<sup>134</sup> BT-Drs. 19/4671 S. 66. Auch der Bundesrat sah sich nicht veranlasst, etwaig von der Gesetzesänderung bedrohte landes(verfassungs)rechtliche Regelungen zu verteidigen – entsprechende Anträge hierzu finden sich nicht, BR-Drs. 433/18 (Beschluss), S. 3. Gerade Brandenburg, das hierzu wegen Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV und der Praxis der Gewährung von Akteneinsicht an Landtagsabgeordnete allen Anlass gehabt hätte, hat dies nicht zum Gegenstand seiner Änderungsanträge (vgl. BR-Drs. 433/2/18, BR-Drs. 433/3/18 und BR-Drs. 433/4/18) gemacht.

<sup>135</sup> BT-Drs. 14/1484, S. 19.

durch ihren Wegfall ändere sich die Rechtslage nicht, besondere gesetzliche Bestimmungen, die die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren anordnen oder erlauben, sollten auch nach der Neufassung der §§ 477 bis 480 StPO unberührt bleiben.<sup>136</sup>

#### *(4) Zwischenergebnis*

Nach allem ist den §§ 474 ff. StPO keine explizite Aussage positiver oder negativer Natur zu entnehmen, die die – trotz der Existenz der bundesrechtlichen Vorschriften der StPO zur Datenübermittlung in der Kompetenz des Landesverfassungsgebers stehende – Gewährung von Akteneinsicht zugunsten einzelner Landtagsabgeordneter regelte und einer landesverfassungsrechtlichen Normierung entgegenstünde. Anhaltspunkte für eine Intention des Bundesgesetzgebers, den Vorschriften der §§ 474 ff. StPO insoweit abschließenden Charakter zuzuweisen, finden sich ebenfalls nicht. §§ 474 ff. StPO stehen dem Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV damit nicht entgegen, sondern lassen Raum für die landesverfassungsrechtliche Regelung.

### **bb) § 30 Abgabenordnung**

#### *(1) Akteneinsicht als Eingriff in das Steuergeheimnis*

Die Gewährung von Akteneinsicht an Landtagsabgeordnete nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV in Steuerakten könnte mit dem in § 30 AO normierten Steuergeheimnis kollidieren und somit von Bundesrechts wegen ausgeschlossen sein (zur Frage der Kompetenz des Landesverfassungsgebers gilt das zu den §§ 474 ff. StPO Ausgeführte entsprechend). § 30 AO lautet (Auszug):

#### „§ 30 Steuergeheimnis

- (1) Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.
- (2) Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er
  1. personenbezogene Daten eines anderen, die ihm
    - a) in einem Verwaltungsverfahren, einem Rechnungsprüfungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen ... bekannt geworden sind
  2. ... unbefugt offenbart oder verwertet ...
- (3) ...
- (4) Die Offenbarung oder Verwertung geschützter Daten ist zulässig, soweit
  1. ...
  2. sie durch Bundesgesetz ausdrücklich zugelassen ist,
  - 2a. ...

---

<sup>136</sup> Für die Annahme, der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, landesrechtliche Regelungen seien nie unter § 480 StPO a.F. zu subsumieren gewesen, bietet die knappe Gesetzesbegründung keinen Hinweis.

- 2b. sie der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Statistischen Bundesamtes oder für die Erfüllung von Bundesgesetzen durch die Statistischen Landesämter dient,
3. ...
4. ...
5. für sie ein zwingendes öffentliches Interesse besteht; ein zwingendes öffentliches Interesse ist namentlich gegeben, wenn
- a) die Offenbarung erforderlich ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung oder die nationale Sicherheit oder zur Verhütung oder Verfolgung von Verbrechen und vorsätzlichen schweren Vergehen gegen Leib und Leben oder gegen den Staat und seine Einrichtungen,
  - b) Wirtschaftsstraftaten verfolgt werden oder verfolgt werden sollen, die nach ihrer Begehungsweise oder wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören oder das Vertrauen der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs oder auf die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen erheblich zu erschüttern, oder
  - c) die Offenbarung erforderlich ist zur Richtigstellung in der Öffentlichkeit verbreiteter unwahrer Tatsachen, die geeignet sind, das Vertrauen in die Verwaltung erheblich zu erschüttern; die Entscheidung trifft die zuständige oberste Finanzbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen; vor der Richtigstellung soll der Steuerpflichtige gehört werden.

(5) ... (11).“

Die Verletzung des Steuergeheimnisses ist nach § 355 StGB strafbewehrt.

Die Gewährung von Akteneinsicht an einen Landtagsabgeordneten in Steuerakten stellt tatbestandlich ein Offenbaren i.S.d. § 30 Abs. 2 AO dar,<sup>137</sup> das unzulässig ist, sofern nicht einer der eine Offenbarung rechtfertigenden Gründe des § 30 Abs. 4 AO vorliegt. Mit dieser Regulationsstruktur wird „nicht ein Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt, sondern umgekehrt ein Geheimhaltungsprinzip mit Offenbarungsvorbehalt einfachgesetzlich festgeschrieben.“<sup>138</sup>

Die in § 30 AO normierten Rechtfertigungsgründe werden in der steuerrechtlichen Literatur überdies als abschließend bewertet.<sup>139</sup> Hiermit geht die AO über den bereits allgemein in Bezug auf Verfahrensordnungen angenommenen abschließenden Charakter (s.o. aa (3)) für das Steuergeheimnis hinaus, sodass § 30 AO im Sinne der dargestellten Judikatur des BVerfG der Normbefehl zu entnehmen sein könnte, dass ein landesverfassungsrechtlich

---

<sup>137</sup> Kirschniok-Schmidt (Fn. 6), S. 376.

<sup>138</sup> Glauben (Fn. 65), S. 203 Rn. 15.

<sup>139</sup> Intemann, in: König, BeckOK AO, 3. Aufl. 2014, § 30 Rn. 115; Rüskens, in: Klein, AO, 15. Aufl. 2020, § 30 Rn. 58, 71.

begründetes Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen sein soll, wenn es sich nicht einem der Rechtfertigungsgründe des § 30 Abs. 4 AO zuordnen lässt. Ist dies aber der Fall, liegt keine Kollision mit Bundesrecht vor. Es wird daher nachfolgend geprüft, ob § 30 Abs. 4 AO in diesem Sinne Raum für das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV belässt.

*(2) Keine Rechtfertigung nach § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO*

§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO kann hierfür nicht herangezogen werden, da Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV Landesrecht darstellt, die Vorschrift aber nach ihrer Änderung im Jahre 2017<sup>140</sup> zur Einschränkung des Steuergeheimnisses ausdrücklich nach einem „Bundesgesetz“ verlangt.<sup>141</sup>

*(3) Rechtfertigung nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO*

Das Akteneinsichtsrecht dient der Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle der (Landes-)Regierung durch die einzelnen Abgeordneten sowie der Befriedigung der Informationsinteressen, die sich in Bezug auf ihre parlamentarische Arbeit ergeben. Diese verfassungsrechtlichen Zielstellungen könnten sich als „zwingendes öffentliches Interesse“ i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO qualifizieren lassen.

*(a) Bundesverfassungsgericht zum Flick-Untersuchungsausschuss*

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss judiziert, das Steuergeheimnis nach § 30 AO gelte gegenüber einem Untersuchungsausschuss (des Bundestages) nicht uneingeschränkt, da sonst ein „besonders empfindlicher Bereich von der parlamentarischen Kontrolle ausgeschlossen“ wäre.<sup>142</sup> § 30 AO selbst enthalte Ausnahmetatbestände vom Steuergeheimnis, und die Vorschrift des § 30 Abs. 4 Nr. 5 Buchst. c AO sei verfassungskonform dahin auszulegen, dass sie „auch den Fall des Aktenvorlageverlan-

---

<sup>140</sup> In § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO a.F. wurde das Wort „Gesetz“ ersetzt durch das Wort „Bundesgesetz“, Artikel 17 des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017, BGBl. I, S. 2541, BGBl. 2019 I, S. 162.

<sup>141</sup> Auch vor der Änderung des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO wurde allerdings angenommen, dieser Vorschrift, die eine „ausdrückliche“ Zulassung der Durchbrechung des Steuergeheimnisses verlangte und verlangt, genüge Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV mangels insoweit hinreichender Bestimmtheit nicht: *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 377; *Glauben* (Fn. 65), S. 203 Rn. 16 m.w.N.

<sup>142</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83 u.a., juris, Rn. 133.

gens des Untersuchungsausschusses trifft, mit dem der Bundestag in der Öffentlichkeit verbreiteten Zweifeln an der Vertrauenswürdigkeit der Exekutive nachgeht, die auch die Steuermoral der Bürger nachhaltig erschüttern könnten“.<sup>143</sup>

Diese auf Untersuchungsausschüsse bezogene Judikatur lässt sich dahin verallgemeinern, dass ein zwingendes öffentliches Interesse i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO prinzipiell dann indiziert ist, wenn Akteneinsicht zum Zwecke einer parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung verlangt wird.<sup>144</sup> Denn es erscheint unerheblich, ob die parlamentarische Kontrolle von einem Untersuchungsausschuss oder von einem – hierzu ebenfalls durch die Landesverfassung berechtigten – einzelnen Abgeordneten ausgeht.

Gleiches sollte gelten, wenn die Akteneinsicht nicht zum Zwecke der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, sondern zu Informationszwecken verlangt wird, um dem Abgeordneten die Wahrnehmung seiner „übrigen“ parlamentarischen Aufgaben zu ermöglichen. Dies ist angesichts des unbestreitbar hohen Stellenwertes der Tätigkeit des Abgeordneten auch dort, wo er keine Kontrollfunktion ausübt, prinzipiell durchaus vertretbar, auch wenn der BGH vergleichbares, wie dargestellt (s.o. d), für das Einsichtsrecht aus § 12 GBO gerade verneint hat. Der BGH hat einen bestimmten Einzelfall entschieden, in dem die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben nicht im Vordergrund stand, und ist dann zu einer Abwägung des Abgeordneteninteresses auf Erlangung allgemeiner Informationen mit den

---

<sup>143</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1986, Az. 2 BvE 11/83 u.a., juris, Rn. 133; vgl. etwa auch FG Hamburg, Urt. vom 11. Juli 1985, Az. III 127/85, NVwZ 1985, S. 598, 599.

<sup>144</sup> Ebenso *Glauben* (Fn. 65), S. 203 Rn. 17: „Dagegen dürfte eine Offenlegung ... grundsätzlich nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO zulässig sein. Denn diese Bestimmung ist verfassungskonform ausgelegt so zu lesen, dass die parlamentarische Untersuchungskompetenz grundsätzlich ein 'zwingendes öffentliches Interesse' im Sinne dieser Norm darstellt, zumal die Aufzählung nicht abschließend ist, sondern nur Regelbeispiele enthält. ... Zwar handelt es sich bei der Aufzählung in § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO um 'hochwertige Rechtsgüter' und mag man fordern, dass sich die Offenbarung des Steuergeheimnisses 'unabweisbar aufdrängt'; dem parlamentarischen Untersuchungsrecht kommt gleichwohl keine geringere Bedeutung zu als dem Steuergeheimnis.“ Ob diese Aussagen *Glaubens* auch für die Regelungen der Landesverfassungen gelten sollen, ist nicht eindeutig. *Glauben* fährt (zunächst folgerichtig) fort, gegenüber den Untersuchungsausschüssen der Landesparlamente sei der Konflikt nicht über Art. 31 GG zu lösen, da es an einer Kollisionslage fehle. Dann aber führt er aus, das einfachgesetzlich bekräftigte Steuergeheimnis vermöge das Staatsorganisationsrecht der Länder nicht einzuschränken. Dies widerspreche der Eigenstaatlichkeit der Länder, da es zur Folge hätte, dass § 30 AO zwar nicht für die Arbeit der Untersuchungsausschüsse des Bundestages, wohl aber für die der Länder eine unüberwindbare Hürde wäre. Der Untersuchungskompetenz des Bundestages komme jedoch kein höherer verfassungsrechtlicher Rang zu als den Untersuchungsausschüssen der Länder. Dieser Begründung (die der des BayVerfGH entspricht, s.o. c) bedarf es aber nicht, wenn § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO dahin verstanden wird (wogegen nichts spricht), dass „zwingende öffentliche Interessen“ im Sinne der Vorschrift auch die Durchführung parlamentarischer Untersuchungen der Länder sind.

entgegengesetzten Interessen privater Dritter gelangt. Bei dieser wurde dem Informationsinteresse nicht das „Gewicht“ zuerkannt, den Eingriff in Grundrechte zu „rechtfertigen“.<sup>145</sup>

Eine solche Abwägung aber ist mit dem Terminus „zwingend“ und den Regelbeispielen auch in § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO angelegt. Das nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV anerkannte Informationsinteresse des Abgeordneten intendiert zunächst einmal, ebenso wie das parlamentarische Kontrollinteresse, ein „öffentliches Interesse“. Ob es sich als „zwingend“ durchsetzt, ist davon unabhängig in einem weiteren Prüfungsschritt zu entscheiden. Dies ist aber keine Besonderheit des Informations- gegenüber dem Kontrollinteresse. In beiden Fällen ist das Akteneinsichtsrecht nämlich nicht ohne weiteres geeignet, eine Durchbrechung des Steuergeheimnisses zu rechtfertigen, es kann nicht per se als „zwingendes“ öffentliches Interesse i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO qualifiziert werden. Dies zeigt das Urteil des BVerfG zum Flick-Ausschuss, das die Aktenvorlage an das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Regelbeispiels des § 30 Abs. 4 Nr. 5 Buchst. c AO auch für den Fall anknüpfte, dass diese der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung dienen sollte. Art. 56 LV korrespondiert mit der bundesrechtlichen Vorgabe, indem er in seinem Abs. 4 Satz 1 eine Abwägung des Akteneinsichtsbegehrens auch mit überwiegenden privaten Interessen vorsieht (näher unten, 6. c).

*(b) Konsequenzen der Änderung des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO: „Bundesgesetz“*

Allerdings ist nach der Änderung des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO im Jahre 2017 – mit der als Rechtfertigungsgrund statt des vormals nur geforderten „Gesetzes“ nunmehr ein „Bundesgesetz“ verlangt wird – fraglich, ob sich eine derartige „Öffnung“ des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO für landes(verfassungs)rechtliche Regelungen aufrechterhalten lässt. Zwar könnte man meinen, die beiden Rechtfertigungsgründe (des § 30 Abs. 4 Nr. 2 und Nr. 5 AO) stünden nebeneinander und könnten unabhängig voneinander zur Anwendung gebracht werden, was prinzipiell sicherlich zutrifft. Im vorliegenden Fall kommt es aber zu einem systematischen Spannungsverhältnis beider Normaussagen zueinander. Das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten wird ihm nämlich ausschließlich durch die spezielle Norm des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV eingeräumt. Damit aber wäre das die Durchbrechung des Steuergeheimnisses rechtfertigende „zwingende öffentliche Interesse“ i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO im Blick auf das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten ausschließlich landes(verfassungs)rechtlich

---

<sup>145</sup> BGH, Beschl. vom 9. Jan. 2020, Az. V ZB 98/19, juris, Rn. 18.

begründet – ohne Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gäbe es kein Akteneinsichtsrecht und auch kein hieran bestehendes öffentliches Interesse.<sup>146</sup> Landesrecht soll aber nach § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO gerade nicht in der Lage sein, das Steuergeheimnis zu durchbrechen: § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO ist nicht nur positiv dahin zu verstehen, dass eine Durchbrechung aufgrund Bundesgesetzes zulässig ist, sondern auch negativ dahin, dass eine solche durch Landesrecht nicht in Betracht kommt. In der Gesetzesbegründung findet sich hierzu die recht unmissverständliche Aussage: „In Nummer 2 wird klargestellt, dass eine Durchbrechung des bundesgesetzlich geregelten Steuergeheimnisses nur durch eine ausdrückliche Regelung in einem Bundesgesetz, nicht aber durch ein Landesgesetz oder eine kommunale Satzung angeordnet werden kann.“<sup>147</sup>

*(c) Landesverfassungsrechtliche Durchbrechung des Steuergeheimnisses*

Trotz dieses Befundes ist ein landesverfassungsrechtlich begründete Durchbrechungen des Steuergeheimnisses „exkludierendes“ Normverständnis des § 30 Abs. 4 AO keineswegs zwingend, im Gegenteil: Ließe man nämlich eine Derogation des Landesverfassungsrechts durch Bundesrecht einschränkungslos zu, stellte man jenes zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers (und jeder Ministerverordnung). Zwar geht das BVerfG, wie dargestellt, davon aus, dass Bundesrecht jeder Rangstufe im Kollisionsfall auch Landesverfassungsrecht „bricht“, jedoch qualifiziert es die Verfassungsräume von Bund und Ländern auch als nebeneinander stehend. Dem folgend stellt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nicht lediglich Anforderungen an die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, sondern setzt, in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip, die Verfassungsautonomie der Länder ganz herrschender Auffassung nach auch voraus<sup>148</sup> und garantiert sie<sup>149</sup>. Wie bereits gezeigt (s.o. a), können diese ihre Verfassungen innerhalb der grundgesetzlich zuvörderst durch Art. 28 GG gezogenen Grenzen „nach eigenem Ermessen ordnen“<sup>150</sup>. „Die Länder haben für ihren Autonomiebereich einen Anspruch auf Respektierung durch die Bundesorgane ...“<sup>151</sup> Gerade

---

<sup>146</sup> Daran ändert letztlich auch nichts, wenn man sich, wie der BGH, auf das „hinter“ dem Akteneinsichtsrecht stehende parlamentarische Kontrollrecht der Abgeordneten als öffentliches (oder „berechtigtes“) Interesse beruft, da auch diese Kontrollrechte landesverfassungsrechtlich begründet sind.

<sup>147</sup> BT-Drs. 18/12611, S. 82.

<sup>148</sup> Vgl. nur Jarass (Fn. 66), Art. 28 Rn. 1 m.w.N.; Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 7.

<sup>149</sup> Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 705.

<sup>150</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Nov. 2017, Az. 2 BvR 2177/16, juris, Rn. 46.

<sup>151</sup> Stern (Fn. 149), S. 705.



der Bereich der Staatsorganisation ist dabei vom BVerfG in der sog. Südweststaat-Entscheidung besonders hervorgehoben worden: „Eine weitere Grundlage der Verfassung ist das bundesstaatliche Prinzip (Art. 20, 28, 30 GG). Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande, solange sie sich im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält. Insbesondere ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, ausschließlich Sache des Landes. ... Solange die Länder bestehen und ihre verfassungsmäßige Ordnung sich im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält, kann der Bund ohne Verletzung des im Grundgesetz garantierten bundesstaatlichen Prinzips in ihre Verfassungsordnung nicht eingreifen.“<sup>152</sup>

An diese grundlegenden Verfassungsaussagen, die keinem umfassenden und grenzenlosen Gesetzesvorbehalt unterworfen sind, muss sich der Bundesgesetzgeber auch im Rahmen der ihm von Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG zugewiesenen Kompetenz zur Ausgestaltung des von den Länderfinanzbehörden anzuwendenden Verfahrens messen lassen, wenn auch die Reichweite dieser Bindung näher zu bestimmen ist.<sup>153</sup>

Daher wird zwar der Auffassung *Glaubens*, der meint, das einfachgesetzlich bekräftigte Steuergeheimnis vermöge das Staatsorganisationsrecht der Länder nicht einzuschränken, da dies der Eigenstaatlichkeit der Länder widerspräche,<sup>154</sup> in dieser Allgemeinheit eher nicht zu folgen sein. Nicht nur hat das BVerfG klar ausgesagt, dass Bundesrecht auch Landes-

---

<sup>152</sup> BVerfG, Urt. vom 23. Okt. 1951, Az. 2 BvG 1/51, juris, Rn. 85; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 26. Juli 1972, Az. 2 BvF 1/71, juris, Rn. 41: „Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt. Was immer im einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muß dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.“; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, 73. Lfg. Dez. 2014, Art 28 Rn. 31 m.w.N.; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, 50. Lfg. Juni 2007, Art. 31 Rn. 24.

<sup>153</sup> Für eine solche „verfassungskonforme“ Auslegung des § 30 Abs. 2 Nr. 5 Buchst. c AO 1977 zugunsten des Herausgabeverlangens eines Untersuchungsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz bereits OVG Koblenz, Beschl. vom 7. Jan. 1986, Az. 7 B 73/85, NVwZ 1986, S. 575, allerdings ohne dass klargestellt würde, an welchem Maßstab die verfassungskonforme Auslegung sich ausrichtet.

<sup>154</sup> *Glauben* (Fn. 65), S. 205 Rn. 20; ähnlich im Grundsatz auch *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 382 f.; *Eidam*, Das Frage- und Informationsrecht von Abgeordneten unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NordÖR 2020, S. 105, 106.

verfassungsrecht brechen kann; bleibt eine prinzipiell dem Staatsorganisationsrecht zuzurechnende Regelung, wie vorliegend das Akteneinsichtsrecht, nicht ausschließlich „am Ort“ (der Beziehungen der Verfassungsorgane zueinander), sondern erstreckt sie sich etwa auf (grundrechtsberechtigte) Dritte und überschneidet sich mit deren Rechte regelndem Bundesrecht, dürfte eine Berufung auf die Verfassungsautonomie der Länder insoweit nicht mehr (in vollem Umfang) in Betracht kommen<sup>155</sup> (die Frage kann allerdings, wie sogleich zu zeigen sein wird, im Rahmen dieses Gutachtens letztlich offen bleiben). Weiter stehen die Abgabenordnung als Bundesrecht und landesverfassungsrechtliche Normen nicht auf derselben Normebene, sodass eine von *Glauben*<sup>156</sup> vorgeschlagene Herstellung praktischer Konkordanz schon aus diesem Grunde nicht in Betracht kommt. *Glauben* weist aber auch darauf hin, § 30 AO könne, da der Untersuchungskompetenz des Bundestages kein höherer verfassungsrechtlicher Rang zukomme als der der Untersuchungsausschüsse der Länder für ihren staatlichen Bereich, nicht zur Konsequenz haben, dass das Steuergeheimnis nicht für Untersuchungsausschüsse des Bundes, wohl aber für solche der Länder eine „unüberwindbare Hürde“ darstellt.<sup>157</sup>

(d) *Verfassungskonforme Auslegung von Bundesrecht und Grundsatz der Bundes-treue*

Normsystematisch ist dieser sehr gut nachvollziehbare Gedanke *Glaubens* wohl wie folgt zu untersetzen: Das BVerfG hat § 30 Abs. 4 Nr. 5 Buchst. c AO in Ansehung der dem Bundestag durch Art. 44 GG gegenüber der Regierung gewährten Kontrollrechte „verfassungskonform“ zugunsten eines Offenbarungsanspruches des Untersuchungsausschusses aus-

---

<sup>155</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 384 mit Fn. 117, nimmt an, da die Landesverfassung Einschränkungen des Informationsrechts der Abgeordneten vorsehe, trage sie dem zwingenden Gewährleistungsgehalt der Grundrechte des Grundgesetzes angemessen Rechnung, womit auch die durch die Bundesgrundrechte gezogenen Schranken des Rechts auf Selbstorganisation eingehalten seien. Das Anliegen der bundesrechtlichen Datenschutzregelung finde also durchaus Beachtung und fließe in die Abwägung ein. Auch dieser Ansatz dürfte zu weit gehen, da die konkrete Ausgestaltung der Rechte Dritter etwa im Verfahren der Finanzbehörden dem Bundesgesetzgeber zusteht und sich im Kollisionsfall gegenüber Landesverfassungsrecht, das in diesen Bereich ausgreift, durchsetzen muss.

<sup>156</sup> *Glauben* (Fn. 65), S. 205 Rn. 20; *Glauben*, Privatisierung als Preisgabe parlamentarischer Hausgüter, ZParl 1998, S. 496, 501.

<sup>157</sup> *Glauben* (Fn. 65), S. 205 Rn. 20 m.w.N.

gelegt. Überdies gilt, dass auch Art. 44 GG selbst im Sinne einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle auszulegen ist.<sup>158</sup> Diese Auslegungsmaximen dürften in Bezug auf Untersuchungsausschüsse der Länder, für das Verständnis ihrer Kontrollrechte und die Auslegung des diese einschränkenden Bundesrechts, prinzipiell ebenfalls zur Anwendung zu bringen sein.<sup>159</sup> Grund hierfür ist letztlich die auch vom BVerfG betonte Bedeutung parlamentarischer Kontrollrechte für die parlamentarische Demokratie<sup>160</sup> – diese Kontrollrechte sollten dann aber folgerichtig als von Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 GG geschützter „Kernbestand“ des Staatsorganisationsrechts und damit auch als Kernbestand der Verfassungsautonomie der Länder gewährleistet werden.

Dass Bundesrecht, welches in diesen geschützten Bereich einzudringen droht, also möglichst „interventionsfrei“ auszulegen sein sollte,<sup>161</sup> dürfte sich auch aus dem Grundsatz der Bundestreue ableiten lassen. Dieser „das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Ländern beherrschende Grundsatz der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten verlangt gegenseitige Rücksichtnahme und schließt eine mißbräuchliche Interessenwahrnehmung aus“<sup>162</sup>. In seiner Ausprägung als Kompetenzausübungsschranke verpflichtet er den Bund dazu, von einer ihm zustehenden Kompetenz nicht ohne Berücksichtigung der Interessen der Länder Gebrauch zu machen.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris, Rn. 114; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 105; BVerfG, Beschl. vom 13. Okt. 2016, Az. 2 BvE 2/15, juris, Rn. 108.

<sup>159</sup> Vgl. BFH, Beschl. vom 1. Dez. 1992, Az. VII B 126/92, juris, Rn. 34; OVG Koblenz, Beschl. vom 7. Jan. 1986, Az. 7 B 73/85, NVwZ 1986, S. 575; für eine Übertragbarkeit der Grundsätze der Judikatur des BVerfG auf Untersuchungsausschüsse der Länder jüngst auch Gutachten der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „Die Wahrnehmung der Rechte eines Untersuchungsausschusses im Anwendungsbereich des Steuergeheimnisses vom 24. November 2020, Az. WD 4 – 3000 – 123/20, S. 12 f., hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/815866/c6cb24bdc406ecdb98a0405a6856c34a/WD-4-123-20-pd-data.pdf>.

<sup>160</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1987, Az. 2 BvE 11/83 u.a., juris, Rn. 140.

<sup>161</sup> Ähnlich, aber weitergehend auch *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 383.

<sup>162</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Okt. 1982, Az. 2 BvF 1/81, juris, Rn. 153; BVerfG, Beschl. vom 27. Juni 2002, Az. 2 BvF 4/98, juris, Rn. 102; BVerfG, Beschl. vom 30. Juni 2015, Az. 2 BvR 1282/11, juris, Rn. 101.

<sup>163</sup> Vgl. bereits *Stern* (Fn. 149), S. 703 m.w.N.; aus der neueren Literatur etwa *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 70; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 8. Feb. 1977, Az. 1 BvF 1/76 u.a., juris, Rn. 128 f.

(e) *Reichweite der Auslegungsmaxime*

Wie weit eine derartige Auslegungsmaxime, die sich zusammenfassend als eine Kombination des (herkömmlichen) Grundsatzes der grundgesetzkonformen Auslegung einfachen Bundesrechts mit dem Grundsatz der Bundestreue<sup>164</sup> begreifen lässt, zur Entfaltung zu bringen ist, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht untersucht werden. Man wird aber den Gedanken des BVerfG betreffend die Kompetenz des Landesverfassungsgebers zur Kreation von sich mit Bundesrecht überschneidenden Regelungen wohl auch hier heranziehen und sagen können, dass sachlich, wenn auch nicht in jedem Detail, herkömmlicherweise den Materien des Verfassungsrechts zuzuordnende landesverfassungsrechtliche (Teil-)Regelungen Ausdruck der Verfassungsautonomie der Länder sind und als solche dem Schutz der Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 GG unterfallen, mit der Folge, dass Bundesrecht grundgesetzkonform „landesverfassungsfreundlich“ auch dann auszulegen ist, wenn das „Ausgreifen“ der landesverfassungsrechtlichen Norm in den bundesrechtlich besetzten Bereich einen Annex der originär verfassungs-, insbesondere staatsorganisationsrechtlichen Gesamtregelung darstellt.<sup>165</sup> Eine solche „landesverfassungsfreundliche“ Auslegung von Bundesrecht ist nicht nur dann einzufordern, wenn es um den „Kernbestand“ tradierten Verfassungsrechts geht, also etwa um die wirksame Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse, sondern auch dann, wenn unmittelbar hiermit materiell im Zusammenhang stehende – auch innovative – Ableitungen zu bewerten sind, wie etwa das Akteneinsichtsrecht einzelner Abgeordneter.<sup>166</sup> Ist im Einzelfall eine solche Auslegung aber nicht möglich, liegt also eine Kollision vor, ist in letzter Konsequenz entweder die Frage der Grundgesetzwidrigkeit von Landesverfassungsrecht einschränkenden bundesrechtlichen Normen zu stellen oder aber setzt sich das Bundesrecht nach Art. 31 GG durch.<sup>167</sup> Dabei

---

<sup>164</sup> Genau genommen bildet dieser Grundsatz wieder einen eigenen verfassungsrechtlichen Maßstab, an dem das Bundesrecht zu messen ist, was als Folge die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung auch insoweit nach sich zieht.

<sup>165</sup> Im Ergebnis ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 383; *Schwill* (Fn. 104), S. 113; ähnlich *Poppenhäger*, Parlamentarisches Fragerecht und Verantwortlichkeit der Landesregierung in Thüringen, Teil II: Die Problematik der natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, ThürVBl. 2000, S. 152, 154 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*) (Fn. 52), S. 61;

<sup>166</sup> Ähnlich *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 382 ff.; zum Informationsrecht eines Landtagsausschusses vgl. FG Saarbrücken, Beschl. vom 27. April 2016, Az. 2 V 1088/16, juris, Rn. 35 f.

<sup>167</sup> A.A. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 385, der aber Art. 56 Abs. 4 LV wohl die Funktion zuweist, bundesrechtliche geschützte private Geheimhaltungsinteressen zu integrieren („...ist diese Norm von vornherein nachgiebig gegenüber bundesgesetzlichen Vorschriften, weil und soweit sie den Grundrechtsschutz repräsentieren“).

ist aber auch Art. 56 Abs. 3, 4 LV ggf. im Sinne des Grundsatzes bundesrechtskonformer, normerhaltender Auslegung<sup>168</sup> zu interpretieren.

*(f) § 30 Abs. 4 AO sperrt Akteneinsichtsrecht nicht*

Folgt man diesem Ansatz, kann § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO dahin verstanden werden, dass auch landesverfassungsrechtliche Normen „zwingende öffentliche Interessen“ zu begründen vermögen und § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO in diesen Fällen unberücksichtigt bleibt, „gesperrt“ ist (verfassungskonforme Reduktion). Für das den Abgeordnetenstatus stärkende Recht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, das zentral auf die parlamentarische Kontrolle der Regierung gerichtet ist, ist ein derartiges Verständnis des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO geboten. Es ist nicht ersichtlich, warum es einzelnen Abgeordneten von Bundesrechts wegen von vornherein verwehrt sein sollte, die Landesregierung im Bereich der landeseigenen Steuerverwaltung nicht (auch) mithilfe einer Einsichtnahme in Steuerakten kontrollieren und politisch zur Verantwortung ziehen zu dürfen. Gleiches gilt grundsätzlich für die Informationsbedürfnisse der Abgeordneten.<sup>169</sup>

*(4) Zwischenergebnis*

Eine Kollision des Akteneinsichtsrechts aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV mit § 30 AO ist im Ergebnis nicht anzunehmen, vielmehr vermag das Akteneinsichtsrecht eine Durchbrechung des Steuergeheimnisses wegen der ihm für die Aufgaben des Abgeordneten zukommenden hohen Bedeutung als „zwingendes öffentliches Interesse“ i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO prinzipiell zu rechtfertigen; ob es sich durchsetzt, ist im Einzelfall in Abwägung mit den privaten Geheimhaltungsinteressen zu entscheiden.

## **6. Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts, Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV**

Das Akteneinsichtsrecht aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV besteht nicht einschränkungslos. Es darf gem. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV „nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern“. Soweit die Akteneinsicht in bundesrechtlich geregelten Bereichen erfolgen soll, wie in Verfahren, die sich

---

<sup>168</sup> BVerfG, Urt. vom 30. Juli 2008, Az. 1 BvR 3262/07 u.a., juris, Rn. 100; BVerfG; Beschl. vom 16. Okt. 1984, Az. 2 BvL 1/83, juris, Rn. 27; *Stern*, Staatsrecht III/2, 1994, S. 1468 (zum Landesverfassungsrecht); *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 37, m.w.N.; *A. Schmitt*, Der bundesrechtliche Rahmen für die Landesverfassungen, 2009, S. 131, m.w.N.

<sup>169</sup> Vgl. *Wünsch/Harks* (Fn. 85), S. 439.

nach der Strafprozessordnung oder der Abgabenordnung richten, sind die in diesen Gesetzen für eine Gewährung der Einsicht aufgestellten Voraussetzungen zu erfüllen, muss sich also etwa das Akteneinsichtsbegehren im Einzelfall als „zwingendes“ öffentliches Interesse i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO und seiner Regelbeispiele charakterisierten lassen (s.o. 5. e bb (3) (a)).

Im Folgenden werden die jeweils mit Blick auf den Schutz öffentlicher und privater Interessen in Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV und in den Regelungen der StPO und der AO bestehenden Vorgaben miteinander in Beziehung gesetzt.

**a) Ablehnung bereits nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV**

Vorweg sind allerdings solche Fallkonstellationen auszuschneiden, in denen bereits kein Akteneinsichtsrecht besteht. Akteneinsicht kann nur zu den von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV vorausgesetzten Zwecken beansprucht werden. Daher sind Einsichtsbegehren, die nicht auf die politische Kontrolle der Landesregierung gerichtet sind oder sonst der Informationsgewinnung zum Zwecke der Wahrnehmung der aus dem Abgeordnetenstatus erwachsenden Aufgaben dienen, bereits nicht vom Tatbestand („Schutzbereich“)<sup>170</sup> des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV erfasst. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn ein Eingriff in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung<sup>171</sup> oder in die richterliche Unabhängigkeit anzunehmen wäre, sondern auch in Fällen einer „administrativen Überkontrolle“ (s.o. 4. a, d). Weiter ist eine parlamentarische Aufklärung rein privater Vorgänge, die nicht von der Regierung zu verantworten sind, nicht von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gedeckt.<sup>172</sup> Schließlich sind höchstpersönliche Daten nicht abwägungsfähig.<sup>173</sup> Das Begehren auf Akteneinsicht ist schon deshalb zu

---

<sup>170</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 134.

<sup>171</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 134.

<sup>172</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06, juris, Rn. 29; VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 23: „Diese Norm erlaubt deswegen nur insoweit (mittelbar) einen Eingriff in Rechte Dritter, als dies dazu dient, unmittelbar – als ‘Hauptsache’ – ein eventuell gegebenes staatliches Fehlverhalten aufzudecken, also staatliche Vorgänge aufzuklären. Einen unmittelbaren Eingriff in Rechte Dritter ließe Art. 56 Abs. 3 LV dagegen nicht zu“; vgl. auch VGH BW, Beschl. vom 7. Aug. 2015, Az. 1 S 1239/15, juris, Rn. 53; VG Magdeburg, Beschl. vom 24. Febr. 2020, Az. 9 B 53/20 MD, BeckRS 2020, 9322, Rn. 52; FG München, Urt. vom 15. Dez. 1992, Az. 16 K 2542/92, NVwZ 1994, S. 100, 102; *Wünsch/Harks* (Fn. 85), S. 440; *Jarass* (Fn. 66), Art. 44 Rn. 6 m.w.N.

<sup>173</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06, juris, Rn. 38; BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris, Rn. 111; vgl. auch etwa *Wünsch/Harks* (Fn. 85), S. 444 m.w.N.; a.A. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 365 ff.

verweigern<sup>174</sup> und nicht erst als Ergebnis einer Abwägung gemäß Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV.<sup>175</sup> Diese Grenzen des Akteneinsichtsrechts bestehen auch im Hinblick auf Verfahren, die sich nach der Strafprozess- oder der Abgabenordnung richten; eine Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen der bundesrechtlichen Normen erübrigt sich hier.

#### b) Öffentliche Interessen

Im Falle einer sonstigen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung im konkreten Einzelfall, wenn also das Einsichtsbegehren in Akten laufender Verfahren nicht auf eine (unzulässige administrative Über-)Kontrolle der Verwaltung zielt, sondern der Information des Abgeordneten für die Wahrnehmung seiner Aufgaben als Mitglied des Landtages dient, dabei aber der Verfahrenserfolg, etwa der Ermittlungserfolg in Verfahren der Staatsanwaltschaft, gefährdet wird (s.o. 4. d), ist diese Funktionsbeeinträchtigung als öffentliches Interesse in eine Abwägung mit dem Informationsinteresse des Abgeordneten einzustellen. Dieses wird regelmäßig zurückzutreten haben, da es dem Abgeordnete in diesen Fällen zuzumuten ist, bis zum Abschluss des Verfahrens zuzuwarten.<sup>176</sup>

Ist mit der Akteneinsicht keine Funktionsbeeinträchtigung der Verwaltung verbunden, steht also insbesondere die Offenlegung der gewünschten Sachinformation nicht dem Verfahrenserfolg entgegen, kann eine (ggf. beschränkte) Akteneinsicht auch in Akten laufender Verfahren verlangt werden, wenn auch sonstige (Geheimhaltungs-)Interessen dem nicht entgegenstehen.<sup>177</sup> Vorschriften der Strafprozessordnung oder der Abgabenordnung sehen keine weitergehenden, auf die Wahrung des öffentlichen Interesses gerichtete Anforderungen vor, die an ein auf Art. 56 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 LV gestütztes Einsichtsbegehren

---

<sup>174</sup> A.A. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 245 f., der annimmt, auch die sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergebenden Grenzen des Informationsrechts seien als öffentliche Interessen nach Art. 56 Abs. 4 LV zu qualifizieren und abwägungsfähig.

<sup>175</sup> Zur Pflicht der Regierung, die Ablehnung auch in diesen, von Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV nicht erfassten Fällen zu begründen, VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 145.

<sup>176</sup> Vgl. OLG Frankfurt a.M., Beschl. vom 28. Sept. 2020, Az. 5-2 StE 1/20 – 5a – 3/20, juris, Rn. 4 ff.; zu weitgehend *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 343, der annimmt, der Abgeordnete sei dem öffentlichen Wohl verpflichtet, dürfe die Durchsetzung von Recht und Gesetz nicht behindern und müsse schon daher mit seinem Akteneinsichtsbegehren zurückstehen. Im Übrigen kann offenbleiben, ob § 479 Abs. 1 StPO, wonach Auskünfte nach den §§ 474 bis 476 zu versagen sind, wenn ihnen Zwecke des Strafverfahrens entgegenstehen, trotz § 474 Abs. 6 StPO auch vorliegend zur Anwendung kommt, da Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV als zu § 479 Abs. 1 StPO gleichgerichtet zu verstehen ist und die Abwägung entsprechend der bundesrechtlichen Wertung vorgenommen werden kann; so wohl auch *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 375.

<sup>177</sup> *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 344.

zu stellen wären. Mit Blick auf § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO und das dort für die Durchbrechung des Steuergeheimnisses verlangte „zwingende“ öffentliche Interesse besteht nur prima facie ein Wertungsgegensatz zu Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV. Nach Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV müssen die dem Informationsanspruch entgegenstehenden und diesen überwiegenden Interessen die Ablehnung des Einsichtsrechts auch noch „zwingend“ erfordern. Hieraus folgt jedoch zuvörderst, dass zu prüfen ist, ob die betroffenen Daten nicht anonymisiert („geschwärzt“) mitgeteilt werden können bzw. der Abgeordnete zur Geheimhaltung zu verpflichtet ist (s.u. d).<sup>178</sup>

### c) **Private Interessen**

Der Einsichtnahme gerade in Akten von Strafverfahren oder in Steuerakten können überwiegende private Interessen i.S.d. Art 56 Abs. 4 Satz 1 LV entgegenstehen. In Betracht kommen hier in erster Linie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 11 LV, Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG) sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Art. 41, 49 LV, Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG). Diese sind mit dem Informationsinteresse des Abgeordneten abzuwägen. Zu den hierbei allgemein geltenden Anforderungen kann auf die bereits vorliegenden Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes und auf das zum Steuergeheimnis Gesagte (s.o. 5. e bb (3) (a)) verwiesen werden.<sup>179</sup>

Im hier interessierenden Zusammenhang ist zudem festzuhalten, dass grundsätzlich im Rahmen einer Abwägung nach Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV das Informationsinteresse des Abgeordneten einen hohen Stellenwert genießt und nach der Judikatur des VerfG Bbg (s.o. 1.) im Zweifelsfall überwiegt. Anderes – der Anspruch besteht bereits nach Maßgabe des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht und es kommt zu keiner Abwägung – gilt, wenn Einsicht in Daten begehrt wird, deren Weitergabe für den Betroffenen wegen ihres höchstpersönlichen

---

<sup>178</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 15. Januar 2014 (Bearb. *Schmidt*), Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 14, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/82.pdf>.

Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Fn. 52), S. 56.

<sup>179</sup> Siehe insbesondere Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Fn. 52), S. 54 ff.

Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. März 2010 (Bearb. *Wendt*), Inhalt und Reichweite des Auskunfts- und Aktenvorlagerechts des Abgeordneten aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, S. 12, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/10.pdf>;



Charakters unzumutbar ist (s.o. a). Dies kann in Straf- und in Steuerverfahren durchaus der Fall sein.

Im Übrigen, also soweit es sich nicht um höchstpersönliche Daten handelt (die ggf. auszu-sondern sind), wird der Grundsatz, dass im Zweifel das Informationsinteresse des Abgeordneten private Geheimhaltungsinteressen überwiegt, für Straf- und Steuerverfahren dann gelten, wenn und soweit die Einsichtnahme der parlamentarischen Kontrolle der Regierung dient; ob sich auch ein sonst begründetes Informationsbedürfnis des Abgeordneten durchsetzt, wird dagegen im Einzelfall zu entscheiden sein, die Judikatur des VerfG Bbg bezieht sich eindeutig auf die Kontrollfunktion.

Speziell zum Steuergeheimnis hat das BVerfG ausgeführt, dieses sei als Gegenstück zu den weitgehenden Offenbarungspflichten des Steuerrechts geschützt und bezwecke, durch einen besonderen Schutz des Vertrauens in die Amtsverschwiegenheit die Bereitschaft zur Offenlegung der steuerlich relevanten Sachverhalte zu fördern. An Steuerdaten bestehe regelmäßig kein öffentliches Interesse,<sup>180</sup> sondern nur dann, wenn sie der parlamentarischen Kontrolle der Regierung dienten. Die Angaben, die ein Steuerpflichtiger zu machen habe, ermöglichten weitreichende Einblicke u.a. in die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Der gegenüber staatlicher Datenerhebung gewährleistete grundrechtliche Schutz dürfe nicht weitergehend eingeschränkt werden, als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerlässlich sei. Daher könnten einerseits solche Informationen, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für den Betroffenen unzumutbar sei, nicht dem parlamentarischen Aktenherausgabeanspruch unterfallen. Unterhalb dieser Schwelle setze sich dieser Anspruch aber in aller Regel dann durch, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen hätten und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werde.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Sept. 2014, Az. Vf. 67-IVa-13, juris, Rn. 57; *Rüsken* (Fn. 139), § 30 Rn. 203; *Herbeck* (Fn. 109), S. 479.

<sup>181</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1987, Az. 2 BvE 11/83 u.a., juris, Rn. 130-136, 140; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Sept. 2014, Az. Vf. 67-IVa-13, juris, Rn. 57; *Rüsken* (Fn. 139), § 30 Rn. 203; *Herbeck* (Fn. 109), S. 479; Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Wahrung des Steuergeheimnisses gegenüber Parlamenten vom 13. Mai 1987, Az. IV A 5 – S 0130 – 35/87; das Schreiben findet sich hier:

<https://ao.bundesfinanzministerium.de/ao/2020/Anhaenge/BMF-Schreiben-und-gleichlautende-Laender-erlasse/Anhang-44/anhang-44.html>.

Vergleichbares wird in Bezug auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren zu gelten haben.

#### d) **Geheimhaltung**

Sofern und soweit den von Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV geschützten Interessen dadurch ausreichend Rechnung getragen werden kann, dass der Abgeordnete zur Geheimhaltung der ihm bekannt gewordenen Daten verpflichtet wird oder diese nur anonymisiert mitgeteilt werden, ist hiervon gem. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV und im Sinne der soeben (s.o. c) skizzierten Judikatur des BVerfG Gebrauch zu machen. Zu den Einzelheiten kann auf bereits vorliegende Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes verwiesen werden.<sup>182</sup>

## **II. Durchsetzung der Akteneinsicht im Verfassungsprozess**

### **1. Organstreitverfahren und Rechtsschutzgarantie**

Die Beeinträchtigung des Akteneinsichtsrechts unterliegt uneingeschränkt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.<sup>183</sup> Richtige Verfahrensart ist das Organstreitverfahren, Art. 113 Nr. 1 LV, §§ 12 Nr. 1, 35 ff. VerfGG Bbg.<sup>184</sup> Mit diesem kann das Akteneinsichtsrecht nicht unmittelbar durchgesetzt, die Herausgabe der Akten also nicht erzwungen, die Landesregierung nicht zur Gewährung der Akteneinsicht verurteilt, sondern nur festgestellt werden, dass die Ablehnung das Recht des Abgeordneten aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV verletzt hat.<sup>185</sup> Im Organstreitverfahren hat der Antragsteller nach § 36 Abs. 1 VerfGG Bbg geltend zu machen, „daß er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist“. Gem. § 38 Abs. 1 Satz 1 VerfGG Bbg stellt das Verfassungsgericht „in seiner Entscheidung fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung der Verfassung verstößt.“ Dies gilt in Bezug auf alle Organstreitverfahren, nicht lediglich in Fällen einer verweigerten Akteneinsicht. Dies verstößt nicht gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG (Art. 6 Abs. 1 LV). Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 6 Abs. 1 LV gewähren ein subjektives Grundrecht

---

<sup>182</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 15. Januar 2014 (Fn. 178), S. 14; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Fn. 52), S. 62 ff.; vgl. auch *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 4.5; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 403 ff.

<sup>183</sup> *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 5.

<sup>184</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Sept. 2019, Az. 58/18, juris, Rn. 37, st. Rspr.

<sup>185</sup> *Lieber* (Fn. 9), Art. 56 Ziff. 5 m.w.N.; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 6), S. 414.

für Grundrechtsträger.<sup>186</sup> Abgeordnete, die organschaftliche Rechte wie das Recht auf Akteneinsicht geltend machen, sind als solche nicht Träger von Grundrechten. Streitet der Abgeordnete um die mit dem Abgeordnetenstatus verfassungsrechtlich verbundenen Rechte, steht er „dem Staat nicht als `jedermann` gegenüber, der sich gegen eine Verletzung jenes rechtlichen Raumes wehrt, der durch die Grundrechte gegenüber dem Staat gesichert ist.“<sup>187</sup>

## **2. Einstweilige Anordnung**

Das VerfG Bbg hat die Möglichkeit (Statthaftigkeit) der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes (einstweilige Anordnung, § 30 Abs. 1 VerfGGBbg) für das Recht aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV jüngst ausdrücklich bejaht.<sup>188</sup>

## **III. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen**

### **1. Zu den Fragen 1 und 6: Bezugsobjekte des Akteneinsichtsrechts**

Das VerfG Bbg legt dem Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV einen weiten Aktenbegriff zugrunde. Das Recht ist nicht auf die Vorlage von „Akten“ beschränkt, sondern bezieht auch sonstige amtliche Unterlagen ein; erfasst werden prinzipiell alle Informationen, unabhängig von ihrer Form. Auch der Behördenbegriff der Verfassungsnorm wird vom VerfG Bbg weit gefasst und nach seiner Funktion, eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen, bestimmt. Erfasst werden prinzipiell alle der Landesregierung nachgeordneten Behörden sowie die Ministerien selbst. Die Finanzämter sind derartige, in die unmittelbare Landesverwaltung eingebundene Behörden. Der Zielstellung des Art. 56 Abs. 3 LV nach, der zentral darauf gerichtet ist, auch dem einzelnen Abgeordneten die parlamentarische Kontrolle der Regierung zu ermöglichen, ist die Staatsanwaltschaft ebenfalls Behörde im Sinne der Verfassungsnorm. Die Staatsanwaltschaft ist der Justizministerin weisungsunterworfen, die damit ihrerseits insoweit gegenüber dem Parlament politisch verantwortlich ist. Eine Einsichtnahme in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten ist somit nicht von vornherein ausgeschlossen. Dagegen sind die Gerichte keine Behörden im

---

<sup>186</sup> Jarass (Fn. 66), Art. 19 Rn. 48.

<sup>187</sup> BVerfG, Beschl. vom 14. Dez. 1976, Az. 2 BvR 802/75, juris, Rn. 20.

<sup>188</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 13. Aug. 2018, Az. 3/18 EA, juris, Rn. 15.

dargestellten Sinne, sondern rechtsprechende („dritte“) Gewalt. Ein Recht auf Einsicht in Verfahrensakten der Gerichte besteht damit nicht, das gilt auch für Strafgerichte.

## **2. Zu Frage 2: Laufende Verfahren**

Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gewährt einen Anspruch auf Akteneinsicht in laufende Verfahren nur eingeschränkt und unter engen Voraussetzungen. Ist die Akteneinsicht auf eine Kontrolle des laufenden administrativen Handelns gerichtet bzw. soll auf dieses sonst Einfluss genommen werden, steht dem der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen. Für die Führung von Verwaltungsverfahren und die in diesen zu treffenden Entscheidungen ist die Exekutive zuständig, nicht Abgeordnete als Angehörige der Legislative. Dennoch erfolgende Versuche der Einflussnahme stellen eine Funktionsbeeinträchtigung der Exekutive dar (unzulässige „administrative Überkontrolle“). Die parlamentarische Kontrolle ist nicht darauf gerichtet, administratives Handeln nachgeordneter Behörden zu begleiten, sondern bezieht sich insoweit auf die politische Verantwortung der Regierung für abgeschlossene Verfahren.

Anderes kann nur dann gelten, wenn das Akteneinsichtsbegehren bei laufenden Verfahren nicht auf eine Kontrolle des behördlichen Handelns zielt, sich nicht unmittelbar auf die Führung des Verfahrens bezieht oder mittelbar auswirkt, sondern ausschließlich auf die Erlangung von (sonstigen) Sachverhaltsinformationen gerichtet ist und allein der Information des Abgeordneten zur Erfüllung seiner parlamentarischen Aufgaben, zuvörderst der Beratung und Beschlussfassung im Landtag, dient. Einen entsprechenden substantiierten Vortrag des Abgeordneten vorausgesetzt, kann in dieser Konstellation die Akteneinsicht prinzipiell nicht wegen einer Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes von vornherein, sondern (wohl nach Maßgabe des Art. 56 Abs. 4 LV) nur dann verweigert werden, wenn die Einsichtnahme zu einer sachlichen Beeinträchtigung des Verfahrens führte, also etwa den Erfolg staatsanwaltlicher Ermittlungsverfahren gefährdete.

## **3. Zu den Fragen 3 und 4: Bedeutung des § 480 StPO für das Akteneinsichtsrecht**

§ 480 StPO war vor seiner jüngst erfolgten Änderung lediglich „klarstellende“ Bedeutung zugemessen worden, er hatte nicht die Funktion, in anderen Normen – hierzu rechneten nach überwiegend vertretener Auffassung auch landesrechtliche Vorschriften – enthaltene Einsichtsrechte in Bezug auf das von der Strafprozessordnung geregelte Verfahren zu konstituieren. Anderweitig gewährte Einsichtsrechte bestanden damit „aus eigenem Recht“. Mit

der Änderung des § 480 StPO ist folgerichtig für derartige Einsichtsrechte keine Rechtsänderung verbunden, diese gelten uneingeschränkt fort. Das entspricht der Intention des Änderungsgesetzgebers, der in der Gesetzesbegründung sehr deutlich macht, dass „gesetzliche Bestimmungen, die die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren anordnen oder erlauben ... unberührt“ bleiben sollen. Dies gilt auch für das nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV den Abgeordneten gewährleistete Akteneinsichtsrecht.

#### **4. Zu den Fragen 5 und 7: Bundesrechtliche Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts**

Das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, das nicht in Widerspruch zu Vorgaben des Grundgesetzes steht, kann bundesrechtlich prinzipiell eingeschränkt werden, da es nicht als rein staatsorganisationsrechtliche Norm ausschließlich die Beziehungen der Verfassungsorgane des Landes Brandenburg zueinander regelt, sondern Eingriffe in öffentliche und private Rechtsgüter zulässt, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bundesrechtlich geregelt sind; hierzu zählen etwa das öffentliche Interesse des Staates an einer wirksamen Strafverfolgung, das durch die Verfahrensvorschriften der Strafprozessordnung geschützt ist, oder das Steuergeheimnis Privater nach § 30 Abgabenordnung.

Bestehen bereichsspezifische bundesrechtliche (Verfahrens-)Regelungen zur Einsichtnahme in Akten, vermögen sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichts Brandenburg prinzipiell das landesverfassungsrechtlich gewährleistete Recht zu beschränken oder auch zu verdrängen. Das setzt aber voraus, dass das Bundesrecht eine eigenständige Regelung trifft, die gerade auch das Akteneinsichtsrecht von Landtagsabgeordneten umfasst, dieses also entweder selbst regelt oder es jedenfalls ausdrücklich oder implizit ausschließt. Bedarf eine bundesrechtliche Norm insofern zunächst der Auslegung, hat diese von Grundgesetzes wegen landesverfassungsfreundlich zu erfolgen. Dies folgt aus dem bundesstaatlichen Prinzip und insbesondere aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Verfassungsautonomie der Bundesländer garantiert, sowie aus dem Grundsatz der Bundestreue, der den Bund dazu verpflichtet, eine Kompetenz nicht ohne Berücksichtigung der Interessen der Länder auszuüben. Über eine „bundesrechtsfeste“ Garantie des (Kernbestandes des) Staatsorganisationsrechts der Länder hinausweisend werden von dieser Auslegungsmaxime jedenfalls landesverfassungsrechtliche Regelungen erfasst, die, wie das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, in einem unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Kernbestand des Staatsorganisationsrechts – vorliegend der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive – stehen.

In letzter Konsequenz kann Bundesrecht, das nicht in dem dargestellten Sinne verfassungskonform ausgelegt werden kann, gegen die genannten grundgesetzlichen Vorgaben verstoßen. Allerdings ist in einem derartigen Konfliktfall das Landesverfassungsrecht seinerseits bundesrechtskonform auszulegen.

Für die vorliegend interessierenden Vorschriften der Strafprozessordnung und der Abgabenordnung ist nicht von einer Kollision mit Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV auszugehen, die das Akteneinsichtsrecht in staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- und in Steuerakten von vornherein ausschliesse. Die §§ 474 ff. StPO enthalten keine diesbezügliche eigenständige oder ausschließende Regelung, sondern lassen Raum für entsprechende landesverfassungsrechtliche Normen. Hinsichtlich des Steuergeheimnisses ist § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO landesverfassungsfreundlich auszulegen: Das Akteneinsichtsrecht als bedeutendes Mittel zur Wahrnehmung der den Abgeordneten zukommenden Aufgaben indiziert das Vorliegen eines „öffentlichen Interesse“ im Sinne der Norm und ist damit prinzipiell geeignet, eine Durchbrechung des Steuergeheimnisses zu rechtfertigen. Ob es sich als „zwingend“ i.S.d. § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO durchsetzt, richtet sich nach einer Abwägung mit den vom Steuergeheimnis geschützten Individualinteressen.

Allerdings bestehen erhebliche Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV. Dieses bezieht sich bereits nicht auf höchstpersönliche Daten privater Dritter, und es kann auch unterhalb dieser Schwelle nur geltend gemacht werden, wenn es der Wahrnehmung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen parlamentarischen Aufgaben, insbesondere der Kontrolle der Regierung dient, nicht hingegen zur Ausforschung rein privater Sachverhalte. Geht es um die parlamentarische Kontrolle der Regierung, ist dem Akteneinsichtsbegehren im Zweifel Rechnung zu tragen, dabei ist aber in Bezug auf Rechte privater Dritter das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren und sind Vorkehrungen des Geheimschutzes zu treffen. Gefährdet die Akteneinsicht schließlich den Verfahrenserfolg, insbesondere den Ermittlungserfolg staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren, ist es dem Abgeordneten regelmäßig zumutbar, den Abschluss des Verfahrens abzuwarten.

## **5. Zu den Fragen 8 und 9: Prozessuales**

Die Beeinträchtigung des Akteneinsichtsrechts unterliegt uneingeschränkt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle und kann im Wege des Organstreitverfahrens geltend gemacht werden. Damit ist aber keine Verurteilung der Landesregierung zur Gewährung der Akteneinsicht verbunden. Vielmehr wird ggf. lediglich festgestellt, dass das Recht des Abgeordneten

aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV verletzt wurde. Hierin liegt kein Verstoß gegen die Garantie effektiven Rechtsschutzes, da diese nur Träger von Grundrechten berechtigt und der Abgeordnete sein Akteneinsichtsrecht nicht als Grundrechtsträger geltend macht, sondern seine ihm von der Landesverfassung zugewiesenen organschaftlichen Rechte wahrnimmt.

Im Falle einer Beeinträchtigung des Akteneinsichtsrechts kann das VerfG Bbg einstweiligen Rechtsschutz (einstweilige Anordnung, § 30 Abs. 1 VerfGG Bbg) gewähren.